

Codes en convenanten

Codes en convenanten: (zelf)regulering van studentenmigratie naar Europa

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector-magnificus prof. mr. S.C.J.J. Kortmann,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen op donderdag 4 september 2014
om 10.30 uur precies

door
Arno Gerard Dirk Overmars
geboren op 14 augustus 1973
te Groningen

Promotoren:
Prof. mr. R. Fernhout
Prof. dr. M. Herweijer

Manuscriptcommissie:
Prof. mr. A.B. Terlouw
Prof. dr. T. Brandsen
Prof. mr. dr. H.E. Bröring (Rijksuniversiteit Groningen)

ISBN: 9789013125382
NUR: 823-302 en 823-301

Ontwerp omslag: Willy Cremers Grafisch ontwerp, Nijmegen
Lay-out: Hannie van de Put

© 2014, A.G.D. Overmars

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen.

Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer bv, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 8 augustus 2007 onder depotnummer 127/2007. Deze vindt u op www.kluwer.nl of kunt u opvragen bij onze klantenservice.

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF		IX
1	INTRODUCTIE EN POSITIONERING	1
1.1	Europa en derdelanders	1
1.1.1	Europa en onderwijs voor derdelanders	3
1.2	Zelfregulering	6
1.2.1	Zelfregulering en de Studentenrichtlijn	7
1.3	Relevantie van het onderzoek	8
1.4	Vraagstelling	10
1.5	Methode van onderzoek	14
1.6	Aanpak	17
2	INSTRUMENTENTHEORIE EN ZELFREGULERING	19
2.1	Beleidsinstrumenten	19
2.1.1	Sturing aan de hand van beleidsinstrumenten	23
2.1.2	Typologie van beleidsinstrumenten	24
2.1.3	Instrumentkeuze	27
2.2	Zelfregulering	28
2.2.1	Begripsvorming en geschiedenis	28
2.2.2	Zelfregulering versus wetgeving	31
2.2.3	Vormen	33
2.2.4	Voorwaarden	35
2.3	Twee instrumenten van zelfregulering	37
2.3.1	Convenanten	37
2.3.2	Convenant IND – Instellingen voor hoger onderwijs	42
2.3.3	Gedragscodes	44
2.3.4	Gedragscode hoger onderwijs	47
2.4	Zelfregulering en de EU	50
2.4.1	Rol Europese Commissie	52
2.5	Conclusie	53
3	DE STUDENTENRICHTLIJN	59
3.1	Richtlijn: wetgevend instrument EU	59
3.2	De Studentenrichtlijn	62
3.2.1	Totstandkoming	63
3.2.2	Doel en inhoud	67
3.3	Zelfregulering bij de implementatie van de Studentenrichtlijn	68
3.4	Monitoring van de implementatie	71
3.5	Wijzigingsvoorstel	74

3.6	Conclusie	80
4	NEDERLAND	83
4.1	Institutioneel kader	84
4.2	Implementatie Studentenrichtlijn	86
4.3	Toelatingsprocedure internationale studenten	94
4.4	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	104
4.5	Oneigenlijk gebruik studieroute	122
4.6	Jurisprudentie	131
4.7	Conclusie	138
5	LIDSTAAT MET INSTRUMENT VAN ZELFREGULERING: HET CONVENANT	143
5.1	Selectie lidstaat	143
5.2	Institutioneel kader	146
5.3	Implementatie Studentenrichtlijn	148
5.4	Toelatingsprocedure internationale studenten	151
5.5	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	158
5.6	Oneigenlijk gebruik studieroute	160
5.7	Conclusie	163
6	LIDSTATEN MET INSTRUMENTEN VAN ZELFREGULERING: DE GEDRAGSCODE	165
6.1	Selectie lidstaten	165
Deel 1	Gebonden aan de Studentenrichtlijn	
6.2	Estland	167
6.2.1	Institutioneel kader	167
6.2.2	Implementatie Studentenrichtlijn	168
6.2.3	Toelatingsprocedure internationale studenten	170
6.2.4	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	172
6.2.5	Oneigenlijk gebruik studieroute	175
Deel 2	Niet gebonden aan de Studentenrichtlijn	
6.3	Denemarken	176
6.3.1	Institutioneel kader	176
6.3.2	Toelatingsprocedure internationale studenten	178
6.3.3	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	181
6.3.4	Oneigenlijk gebruik studieroute	185
6.4	Ierland	185
6.4.1	Institutioneel kader	185
6.4.2	Toelatingsprocedure internationale studenten	187
6.4.3	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	189
6.4.4	Oneigenlijk gebruik studieroute	191

6.5	Conclusie	192
7	LIDSTATEN ZONDER INSTRUMENTEN VAN ZELFREGULERING	197
7.1	Oostenrijk	198
7.1.1	Institutioneel kader	198
7.1.2	Implementatie Studentenrichtlijn	199
7.1.3	Toelatingsprocedure internationale studenten	203
7.1.4	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	207
7.1.5	Oneigenlijk gebruik studieroute	210
7.2	Zweden	211
7.2.1	Institutioneel kader	211
7.2.2	Implementatie Studentenrichtlijn	213
7.2.3	Toelatingsprocedure internationale studenten	216
7.2.4	Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector	220
7.2.5	Oneigenlijk gebruik studieroute	223
7.3	Conclusie	225
8	BEVINDINGEN EN CONCLUSIES	227
8.1	Inleiding	227
8.2	Studentenrichtlijn	229
8.2.1	Instrumenten van zelfregulering in relatie tot de Studentenrichtlijn	231
8.3	Vraagstelling en hypothesen	234
8.3.1	Hypothesen	235
8.3.2	Deelvragen	240
8.3.3	Centrale vraag	252
8.4	Nadere beschouwing (zelf)regulering van studenten- migratie naar Europa	256
8.5	Slot	264
	LIJST VAN TABELLEN	267
	SAMENVATTING	269
	SUMMARY	283
	GERAADPLEEGDE BRONNEN	297
	BIJLAGEN	315
	OVER DE AUTEUR	455

Woord vooraf

Enige jaren geleden werd tijdens een diner van de Landelijke Commissie Gedragscode door Cor Boom en Frans Kuipers de suggestie gedaan de zelfregulering in de vorm van een gedragscode bij de werving en toelating van internationale studenten tot het hoger onderwijs in Nederland, onderwerp te maken van promotieonderzoek. Een prikkelende gedachte, die ik echter pas na een paar jaar concreet vorm heb gegeven door een onderzoeksopzet uit te werken waarbij voldoende ruimte en zekerheden waren ingebouwd. Ik had tenslotte de nominale studieduur van mijn studie Juridische Bestuurswetenschappen aan de RUG zonder moeite ruimschoots overschreden en was, nadat ik in 2004 dan alsnog mijn bul en titel had behaald, absoluut niet van plan een nieuw opleidingstraject te beginnen. Het is er in 2010 dan toch van gekomen. Tot mijn plezier waren Roel Fernhout en Michiel Herweijer bereid op te treden als beoogd promotor. Grote dank ben ik hen verschuldigd voor hun begeleiding en het leerzame commentaar dat ik op concepten van teksten en tijdens de bijeenkomsten in Nijmegen, Assen en Groningen van hen gekregen heb. Maar bovenal lieten ze me vrij en gaven daarmee de ruimte om onderzoek te doen en gaandeweg te leren. Het uiteindelijke resultaat van het onderzoek heeft nu vorm gekregen in dit boek, dat enig licht moge brengen in de regulering van de migratie van internationale studenten naar Europa op basis van overheidsregulering dan wel zelfregulering.

Europa wil, net als de individuele lidstaten, een aantrekkelijke studiebestemming zijn voor internationale studenten. Dat buitenlands talent wordt via beurzen, brochures en internet verleid om over te komen voor een studie. Ook een marketinginstrument als een gedragscode moet de aantrekkelijkheid vergroten en bijdragen aan het borgen van kwaliteit. Bij de toelating van internationale studenten zijn meestal drie partijen betrokken: de vreemdeling/migrant die om toelating vraagt; de referent (zijnde een onderwijsinstelling) die belang heeft bij de overkomst van de vreemdeling; de staat (IND) die over de toelating beslist. Tussen de referent en de vreemdeling bestaat een doorgaans privaatrechtelijke relatie terwijl de relatie tussen de IND en de vreemdeling die verblijf aanvraagt bestuursrechtelijk van aard is. De relatie tussen de IND en de referent wordt vormgegeven door het convenant, in aanvulling op overheidsregulering. Ik ben geïnteresseerd in de effectiviteit van zelfregulering alsmede de ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, met name waar het de relatie (spanning) tussen zelfregulering en de verantwoordelijkheid van de overheid betreft. Ik sta midden in de praktijk die ik beschrijf maar neem daarvan afstand door het gebruik van openbare bronnen. Ik doe vooral ook meer dan alleen mijn eigen werk te beschrijven.

Dit boek is het resultaat van mijn vergelijkend onderzoek van zeven Europese lidstaten ter zake van de duur van de toelatingsprocedure voor internationale studenten en de kwaliteitsborging en positionering van de hoger onderwijssector. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een aantal (deel-) analyses over de Studentenrichtlijn, over de Gedragscode hoger onderwijs, over zelfregulering en over het rapport van de Europese Commissie inzake de implementatie van de Studentenrichtlijn. Over deze (deel)analyses is telkens een artikel gepubliceerd in een aantal wetenschappelijke tijdschriften.

Dit proefschrift lijkt wellicht het product van vier jaar werk door de schrijver ervan, maar dat beeld moet in belangrijke mate genuanceerd worden. Het was er nooit gekomen zonder dat mijn werkgever me in de gelegenheid had gesteld jarenlang hiermee bezig te zijn. Ik ben DUO en met name Dik van der Wal daarvoor veel dank verschuldigd. Ook zonder informatie en het beschikbaar stellen van gegevens en materiaal was dit onderzoek nooit tot stand gekomen. De respondenten uit binnen- en buitenland verdienen hier dan ook een oprecht woord van dank. Tot slot wil ik Thea en de vele anderen die hier naamloos blijven maar mij gesteund hebben tijdens het onderzoek en bijgedragen hebben aan dit eindproduct laten weten dat zij onmisbaar waren.

Dit onderzoek ziet op publiek-private samenwerkingsvormen in de vorm van convenanten en gedragscodes, bij de toelating van internationale studenten en de kwaliteitszorg en positionering van het onderwijs. De migratie van internationale studenten naar en in Europa wordt door Europees beleid vormgegeven en gestimuleerd. Daarnaast hebben ook de nationale overheden belang bij het positioneren van hun land als een aantrekkelijke studiebestemming. Tot slot is er de autonomie van de onderwijsinstellingen bij het inrichten en vormgeven van onderwijsprogramma's en de wens daarbij de meest prestigieuze instelling te zijn in de verschillende ranglijsten. Het onderzoek ten behoeve van dit proefschrift is afgesloten op 1 januari 2014.

Na een korte introductie van Europa en het Europees beleid met betrekking tot (het onderwijs aan) onderdanen van staten die geen lid zijn van de EU, de zogenaamde derdelanders, beschrijf ik in paragraaf 1.2 het fenomeen zelfregulering. In die paragraaf wordt ook de relatie gelegd met de Europese Studentenrichtlijn, gevolgd door de analyse van de achtergrond waartegen de regulering van de studentenmigratie plaatsvindt en die de relevantie van het onderzoek verklaart. In paragraaf 1.4 formuleer ik de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen die ik daarvan heb afgeleid. De verschillende begrippen worden hier nader toegelicht. Paragraaf 1.5 beschrijft de methode van onderzoek. Ik rond het hoofdstuk af met het beschrijven van de wijze waarop het onderzoek en daarmee dit proefschrift tot stand gekomen is en is vormgegeven.

1.1 EUROPA EN DERDELANDERS

Eind jaren vijftig ontstond de Europese Economische Gemeenschap (EEG, thans EU), toen op basis van oorspronkelijk economische motieven een 'gemeenschappelijke markt' werd gecreëerd. Daartoe werd een aantal fundamentele vrijheden gegarandeerd: het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal en de vrijheid van vestiging. Deze vrijheden gelden slechts voor EU-burgers.¹

1 Zie art. 20 en 21 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, VWEU.

In 1992 werden in het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) bepalingen over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken opgenomen. Op grond van deze bepalingen werden het asielbeleid, het immigratiebeleid en het beleid ten aanzien van derdelanders, benoemd als aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) werd de EU voor het eerst ook bedeeft met bevoegdheden betreffende (o.a.) het migratiebeleid, gericht op onderdanen van derde landen.² Het communautaire streven van de EU was nu gericht op het totstandbrengen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Hiertoe werden maatregelen genomen op het gebied van asiel, illegale immigratie en verblijf van onderdanen van derde landen. In oktober van dat jaar werden door de Europese Raad in Tampere³ de belangrijkste uitgangspunten geformuleerd die bij de uitvoering van deze maatregelen in acht genomen moesten worden. Overigens bepalen het Verenigd Koninkrijk en Ierland per regeling of deze in hun land van toepassing is (opt-in) en neemt Denemarken niet deel aan de samenwerking op dit terrein.

In de vorm van richtlijnen werd door de EU wetgeving op het gebied van reguliere migratie aangenomen, die op alle derdelanders van toepassing is.⁴ Het betreft het recht op gezinshereniging, de status van langdurig ingezetene derdelanders, de voorwaarden voor de toelating van derdelanders met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, een specifieke procedure voor de toelating van derdelanders met het oog op wetenschappelijk onderzoek, de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op een hooggekwalificeerde baan, een enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor derdelanders om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor derdelander werknemers die legaal in een lidstaat verblijven.⁵

2 Zie art. 79 lid 1 VWEU.

3 Zie ook: Wiesbrock, A., *Legal Migration to the European Union. Ten Years After Tampere*, diss. Universiteit Maastricht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

4 Vgl. Eisele, K., Externe dimensies van het EU-migratiebeleid – Op weg naar een alomvattende aanpak van migratie voor Europa?, *Journal Vreemdelingenrecht*, 12/3 oktober 2013, p. 201-210. Het opstellen van een gemeenschappelijk migratiebeleid op het gebied van asiel vindt veelal plaats door middel van verordeningen. In 2003 werd de basis gelegd met de Dublinverordening (Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend).

5 Zie Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging; Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende

Doel van de Commissie was een volledig juridisch kader tot stand te brengen, waarin de toegangsvoorwaarden zijn gekoppeld aan het verblijfsdoel. Wat de Commissie betreft, was daarmee de opdracht van de Europese Raad van Tampere vervuld, die in punt 20 van de conclusies van 15 en 16 oktober 1999 'de noodzaak [erkent] van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders [en] de Raad [verzoekt] om daartoe op basis van voorstellen van de Commissie spoedig besluiten te nemen'.⁶

1.1.1 Europa en onderwijs voor derdelanders⁷

De EU heeft aan de hand van verschillende instrumenten en procedures invloed op het beleid van de lidstaten:

- unificatie door verordeningen, waarbij het nationaal recht wordt vervangen door EU-recht;
- harmonisatie door richtlijnen, waarbij het nationaal recht in stand blijft maar met de inhoud zoals door de richtlijn wordt voorgeschreven, en
- coördinatie van nationaal beleid door *soft law*, waarbij op vrijwillige basis invloed wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld via de Open Methode van Coördinatie.

de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; Richtlijn 2004/114/EG van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk; Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek; Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan; Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

6 Zie ook: Strik, T. Het vrije verkeer van derdelanders: van ideaal naar bittere noodzaak, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw & K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 99-111 en Strik, T., *Besluitvorming over Asiel- en Migratierichtlijnen. De wisselwerking tussen nationaal en Europees niveau*, Den Haag 2011.

7 Zie ook: *Vrij verkeer van studenten*, afscheidsrede door prof. mr. R. Fernhout, Nijmegen 2013 en Hoogenboom, A., *Vrij verkeer van derdelander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen, Asiel&Migrantenrecht*, oktober 2013, nr. 8, p. 388-396.

Deze drie instrumenten en procedures van beïnvloeding komen terug in de artikelen 2 tot en met 6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin de zogeheten bevoegdheidencatalogus is geregeld: drie categorieën met beleidsterreinen waarop de EU exclusieve, gedeelde of ondersteunende bevoegdheden heeft.

Het onderwijs is een van de terreinen die op nationaal niveau door de lidstaten gereguleerd worden en waarbij de EU alleen bevoegd is om ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden.⁸ Datzelfde geldt voor de bescherming en verbetering van de volksgezondheid, de industrie, de cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding, civiele bescherming en administratieve samenwerking. Het beleid van de EU ondersteunt hier de inspanningen van de lidstaten, waarbij de handelingen van de EU op deze gebieden geen harmonisatie kunnen inhouden, al wordt daar de facto inhoudelijk wel naar gestreefd, bijvoorbeeld door het formuleren van aanbevelingen.

Het ondersteunende, coördinerende of aanvullende beleid van de EU op het gebied van onderwijs krijgt onder andere vorm door de toekenning van financiële middelen – 400 miljoen euro per jaar – om studenten- en stafmobiliteit, internationale samenwerking en internationalisering van studieprogramma's te bevorderen.⁹ De Europese Commissie heeft een internationaliseringsstrategie geformuleerd,¹⁰ met daarin aanbevelingen aan de lidstaten, die op basis van hun eigen nationale behoeften een aanpak moeten formuleren. De aanbevelingen in de strategie zien op het vergroten van de aantrekkingskracht van Europa als studiebestemming. De concurrentie om de internationale student groeit, dus moeten de investeringen van Europese hoger onderwijsinstellingen toenemen. Het aanleren van internationale (studie)vaardigheden en meertaligheid moet volgens de Commissie prioriteit krijgen zodat afgestudeerden niet alleen op de nationale maar ook op een mondiale arbeidsmarkt succesvol zijn. Het gaat daarbij volgens de Commissie enerzijds om het wegnemen van belemmeringen door het overdraagbaar maken van studiepunten, het afstemmen van curricula en het wegnemen van mobiliteitsobstakels, anderzijds om het binden van internationale studenten, omdat zij een positieve impact hebben op de economie van het gastland, door het

8 Vgl. art. 165 VWEU.

9 Bijvoorbeeld met het 'Erasmus+' programma, als opvolger van het 'Leven Lang Leren' programma.

10 Europees hoger onderwijs in de wereld, COM(2013) 499, raadpleegbaar via: www.bit.ly/strategie-vassiliou. De mededeling van de Europese Commissie benadrukt het belang van internationale mobiliteit, als een sterke stimulans ter verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Europa. De Commissie kondigt aan dat zij via internationale samenwerking en dialoog de vergelijkbaarheid van kwalificaties, studiepuntenoverdracht en registratiesystemen wil stimuleren.

opzetten van meer *joint-* en *double degree* opleidingen met partnerinstellingen binnen Europa.

De internationalisering is het afgelopen decennium in een stroomversnelling gebracht door de opkomst en snelle ontwikkeling van nieuwe economische machten als China en India. De vraag naar hoger opgeleiden is groter dan de instellingen voor hoger onderwijs in deze landen aan kunnen en studenten uit deze en andere landen zoeken dan ook in groten getale hun heil in het hoger onderwijs in westerse landen. Daarnaast hebben Europese ondersteunende, coördinerende of aanvullende afspraken en maatregelen de ontwikkeling van het internationale karakter van het hoger onderwijs gestimuleerd. In Bologna (1999) en Lissabon (2000) werden door de Europese regeringsleiders en staatshoofden afspraken gemaakt over het creëren van een Europese ruimte voor hoger onderwijs en de bevordering van de mobiliteit van studenten in Europa om van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek leveren daarvoor de basis.¹¹ Om het voor studenten van buiten Europa aantrekkelijker te maken om hier te komen studeren, was harmonisatie van nationale regels ter zake van de voorwaarden voor toelating en verblijf noodzakelijk en moesten procedures worden vereenvoudigd. De Europese Studentenrichtlijn¹² heeft daarmee de ontwikkeling van het huidige toelatingsbeleid van studenten mede bepaald. In dit proefschrift duid ik de Europese Studentenrichtlijn verder aan als Studentenrichtlijn of richtlijn.

Statistieken

In de afgelopen jaren kwamen er steeds meer studenten van buiten Europa voor een studie naar Europa. Onderzoek door de OECD laat zien dat tussen 2000 en 2010 het aantal internationale studenten in Europa met ongeveer 114% is toegenomen. Dat is aanzienlijk meer dan de stijging in Noord-Amerika, waar sprake is van een groei in dezelfde periode van 55%.¹³ Wereldwijd is het aantal studenten dat een studie aanvangt in een ander land dan het thuisland in de periode 2000-2010 toegenomen met 99%. Europa is

11 Mededeling van de Europese Commissie 'De rol van de universiteiten in het Europa van de kennis', 5 februari 2003 COM (2003).

12 Richtlijn 2004/114/EG (PbEG L 375/12 d.d. 23 december 2004) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk. Zie ook: Overmars, A.G.D. De Studentenrichtlijn, eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland), *Asiel & Migrantenrecht*, 2010 nr. 5&6, p. 251-256.

13 OECD, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing 2012. Raadpleegbaar via: http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf, p. 360.

daarbij de studiebestemming van eerste voorkeur (41%), gevolgd door Noord-Amerika (21%). De regio's die als studiebestemming de snelste groei doormaken zijn Latijns-Amerika en de Caraïben, Oceanië en Azië.¹⁴

De internationale studentenpopulatie is een diverse groep, afkomstig uit verschillende landen, met verschillende achtergronden. Sommige studenten komen voor een korte taalcursus of culturele studie en anderen komen om een volledige hoger onderwijsopleiding aan een hogeschool of universiteit te volgen. Studenten van buiten de EU maken een groot deel uit van de migratiestroom naar de EU-lidstaten. Van alle verblijfsvergunningen die jaarlijks in de EU worden afgegeven, wordt ongeveer 20% voor studiedoeleinden¹⁵ verstrekt, zo laat onderstaande tabel zien.

Tabel 1. Totaal afgegeven verblijfsvergunningen en studievergunningen in EU aan derdelanders¹⁶

Europese Unie	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	2.534.682	2.344.805	2.482.279	2.073.456	2.099.455
Studiedoeleinden	455.702	504.384	510.295	492.072	456.774
Percentage	17,97	21,51	20,55	23,73	21,75

1.2 ZELFREGULERING

De overheid treedt vanuit economische motieven regulerend op om marktfalen te corrigeren, maar daarnaast ook om redenen als het bereiken van doeleinden op het gebied van gelijkheid, rechtszekerheid, welvaartsverdeling en moraal. Eind jaren 80 van de vorige eeuw drong het inzicht door dat sturing door de overheid principiële en praktische grenzen kent, en dat sectoren in de samenleving maar beperkt en moeizaam doordringbaar zijn met sturingssignalen van buiten. Het overheidsbeleid wordt sinds het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw dan ook in toenemende mate bepaald door een terugtrekkende rijksoverheid, hetgeen zich onder meer vertaalt heeft in een groeiende inzet van sturingsinstrumenten als deregulering en marktwerking. Dat geldt ook voor zelfregulering; het sturingsmechanisme waarbij het veld in grote mate zelf verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van zelfbindende regels.

¹⁴ *Ibid.*, p. 361.

¹⁵ Hierbij gaat het in ongeveer 40% (ongeveer 200.000 studenten) om verblijfsvergunningen 'studie' zoals bedoeld in de Studentenrichtlijn. De overige vergunningen voor studiedoeleinden betreffen studenten die niet vallen onder de definitiebepaling in deze richtlijn.

¹⁶ Bron: Eurostat.

Het begrip zelfregulering kent, afhankelijk van de context, een veelzijdige uitwerking en toepassing.

- In de meest zuivere vorm ligt het initiatief voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels volledig bij de betrokken veldpartijen zelf.
- Bij de vervangende zelfregulering laat de overheid het initiatief weliswaar over aan het veld, maar behoudt zij een reservefunctie, door zelf met wetgeving te komen indien het zelfreguleringproces zich in een naar haar smaak ongewenste richting ontwikkelt.
- Bij geconditioneerde zelfregulering laat de overheid het reguleringsinitiatief volledig over aan het veld maar stelt zij aan het te bereiken resultaat wel duidelijk randvoorwaarden, welke in sommige gevallen in wettelijke kaders kunnen zijn vastgelegd. Hierbij zijn de activiteiten van de overheid en veldpartijen complementair aan elkaar.¹⁷

Zelfregulering kan bijvoorbeeld bestaan uit contractuele instrumenten zoals het Algemene Voorwaarden Overleg (SER), geschilbeslechtende instrumenten zoals arbitrage en mediation, informerende instrumenten zoals een keurmerk of certificaat alsmede gedragsgerichte instrumenten zoals een gedragscode, reclamecode of convenant.

1.2.1 Zelfregulering en de Studentenrichtlijn¹⁸

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar laat aan de nationale autoriteiten de bevoegdheid om vorm en middelen te kiezen. Voor de omzetting van een richtlijn in intern recht is dan ook niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een wettelijke bepaling worden overgenomen. Een algemene juridische context kan voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert. Wanneer een richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, moeten de begunstigden in staat worden gesteld al hun rechten te kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties te laten gelden. Dit is niet het geval bij omzetting van een richtlijn in een circulaire (beleidsregel), waarvan de bepalingen niet rechtstreeks werken jegens derden.¹⁹ Implemen-

¹⁷ Vgl. Oude Vrielink, M., Wanneer is zelfregulering een effectieve aanvulling op overheidsregulering?, in: M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers (red.), *Het recht van onderop*, Nijmegen: Ars Aequi 2011, p. 61-77. Zie verder: hoofdstuk 2.

¹⁸ Zie verder: hoofdstuk 3.

¹⁹ Gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, uitspraak zaak C-9/92 d.d. 2 augustus 1993, o.a. bevestigd in uitspraak zaak C-433/93 d.d. 11 augustus 1995.

tatie op het niveau van een ministeriële regeling, zoals het Voorschrift Vreemdelingen 2000, is derhalve het minimum.

Doelstelling van de Studentenrichtlijn is het realiseren van een versnelde en vereenvoudigde toelatingsprocedure tot de EU voor onder andere studenten afkomstig uit derde landen. Dit, om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken. Feitelijk verplicht de richtlijn tot weinig, want de bepalingen zijn bijna alle facultatief. Meer in het bijzonder ontstaat ruimte voor de toepassing van zelfregulering door de gebruikte terminologie (bestuurlijke) gebruiken, bijvoorbeeld in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2) en de definitiebepaling van de studievoortgang die non-EU studenten moeten maken om zeker te zijn dat hun verblijfsvergunning wordt verlengd (artikel 12). Daarmee kon de Studentenrichtlijn mogelijk (gedeeltelijk) door middel van zelfregulering worden geïmplementeerd. Bovendien biedt de richtlijn daarnaast lidstaten expliciet de mogelijkheid tot het afsluiten van convenanten met onderwijsinstellingen, opdat de procedure voor de verlening van verblijfsvergunningen kan worden versneld (artikel 19).

1.3 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Dit proefschrift kent zowel een juridische, alsmede een bestuurskundige invalshoek. De werking van een tweetal beleidsinstrumenten – te weten gedragscodes en convenanten – is onderzocht, als instrument van zelfregulering bij de implementatie van de Studentenrichtlijn. Hierbij zijn de keuzemotieven van belang, op basis waarvan wel/niet gebruik gemaakt is van zelfregulering in plaats van overheidsregulering. De richtlijn beoogt de procedure voor non-EU studenten te versnellen ten opzichte van onder andere reguliere toelatingsprocedures voor niet-studenten uit de betrokken landen, en het beleid van alle Europese lidstaten is gericht op het zorg dragen voor adequate kwaliteitsborging en realistische positionering van de onderwijssector, zodat er een betere match komt tussen vraag van de derdelander en het aanbod van de EU-lidstaat. Daarom is onderzocht wat de werking is van zelfregulering door de onderwijsinstellingen, versus staatsregulering door de overheidsautoriteit, op de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector. Er bestaat onderscheid tussen lidstaten waarin de toelatingsprocedure wordt uitgevoerd door de Staat en lidstaten waarbij de toelatingsprocedure mede wordt uitgevoerd door de onderwijsinstellingen zelf. Datzelfde onderscheid bestaat op het gebied van regels met betrekking tot de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector: enerzijds opgelegd door de centrale overheid van de lidstaat, anderzijds ontwikkeld en vastgesteld door de betrokken onderwijsinstellingen en de betrokken onderwijsautoriteit gemeenschappelijk.

De Studentenrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd bij Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. In dit Besluit is voor enkele bepalingen (namelijk inzake de taalttest, het bewijs van betaling van het inschrijfgeld alsmede het intrekken of niet verlengen van een verblijfsvergunning indien de student volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie) door de overheid verwezen naar de Gedragscode hoger onderwijs. Deze Gedragscode, als resultaat van zelfregulering door en samenwerking tussen de hoger onderwijsinstellingen en de overheid, is op 1 mei 2006 van kracht geworden. Hoger onderwijsinstellingen garanderen door het ondertekenen van de Gedragscode internationale studenten duidelijke en eerlijke studiecondities, bijvoorbeeld met betrekking tot de kosten en kwaliteit van het onderwijs.²⁰ Tegelijkertijd werd een nieuwe procedure voor de toelating van studenten van buiten de EU/EER geïntroduceerd: zij kunnen alleen een verblijfsvergunning voor een studie in het hoger onderwijs toegekend krijgen indien zij gaan studeren aan een hoger onderwijsinstelling die de Gedragscode ondertekend heeft. Zodoende wordt de Nederlandse situatie met betrekking tot de toelating van non-EU studenten beheerst door gedragsregels van het onderwijsveld alsmede wettelijke bepalingen van de overheid.

Er is sprake van nationaal beleid (zoals van de Nederlandse overheid) op het gebied van hoger onderwijs, alsmede de toepassing van Europees beleid door de lidstaten op het gebied van de toelating van bepaalde groepen migranten, in casu internationale studenten in het hoger onderwijs. Internationale studenten zijn in de regel jonge mensen die in een relatief kwetsbare positie verkeren door de moedige keuze in een ander deel van de wereld te gaan studeren. Dat maakt dat er op de betrokken lidstaat alsmede de onderwijsinstelling die de student toelaat een zorgplicht rust als het gaat om adequate voorlichting en begeleiding. Echter, risico bij de toelating van non-EU studenten is dat onderwijsinstellingen financiële motieven laten prevaleren of dat de erkende onderwijsinstellingen onderwijs van slechte kwaliteit aanbieden. Gevolg kan zijn dat er reputatieschade optreedt van de lidstaat als aantrekkelijke studiebestemming. Toezicht is om die reden noodzakelijk, onder meer vorm gegeven door instrumenten van zelfregulering.

In Nederland is in het Besluit waarmee de implementatie heeft plaatsgevonden van de Studentenrichtlijn slechts één bepaling uit de richtlijn omgezet: de verkorte toelatingsprocedure voor studenten (artikel 19). Onderwijsinstellingen kunnen, mits opgenomen in het register van de Gedragscode, een convenant sluiten met de IND, waarmee wordt voorzien in een verkorte toelatingsprocedure voor non-EU studenten. Verkorting van de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden wordt gere-

20 Zie verder: hoofdstuk 4.

liseerd door de overheid niet langer te laten beoordelen welke onderwijsinstellingen zich kwalificeren voor de toelating van buitenlandse studenten, maar dit het onderwijsveld zelf te laten doen op basis van zelfregulering. Met ingang van 1 augustus 2008 is een convenant zelfs verplicht gesteld voor het aanvragen van verblijfsvergunningen voor non-EU studenten. Met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid per 1 juni 2013 is de convenantsystematiek komen te vervallen en komen de elementen uit het convenant terug in de referentprocedure. De inhoudelijke criteria zijn niet veranderd. De convenantsystematiek heeft daarmee op wettelijke regulering vooruit gelopen.²¹

Voor de onderwijsinstellingen geldt dat zij in een bijzondere positie verkeren. Zij hadden een overeenkomst met de IND, zonder dat er sprake was van het verplaatsen van het beslissingsmandaat van de IND naar de instelling. Uitsluitend de IND bleef bevoegd en verantwoordelijk te besluiten over aanvragen voor verlen(g)ing van verblijfsvergunningen voor studietoelatingen. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan de algemene theorie over sturing en beleidsinstrumenten doordat er met dit convenant sprake was van een bijzondere figuur. De onderwijsinstellingen fungeerden als een soort vooruitgeschoven post van de IND. Zij hadden een loketfunctie en voerden allerhande administratieve controletaken uit, ten gunste van de verkorting van de doorlooptijd bij de IND. Daarbij was op geen enkele wijze sprake van een hiërarchische relatie of functionele aansturing van de onderwijsinstellingen door de IND, die alleen op afstand toezicht hield en de handhaving van de afspraken in het convenant alleen kon afdwingen door het op te schorten of eventueel op te zeggen.

1.4 VRAAGSTELLING

Dit proefschrift ziet op studenten van buiten de EU, die voor een studie naar de EU willen komen en binnen de EU willen reizen. Het gaat derhalve niet om de interne mobiliteit van Europese studenten, nu daaraan geen vreemdelingenrechtelijk karakter (meer) zit. Voor Europese studenten bestonden afzonderlijke richtlijnen: richtlijn 90/366/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht voor studenten²² en richtlijn 93/96/EEG van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten.²³ Datum einde geldigheid van de laatste richtlijn is 29 april 2006, want het verblijfsrecht van Europese studen-

²¹ *Ibid.*

²² Publicatieblad nr. L 180 van 13 juli 1990, p. 30. Nietig verklaard door het Hof van Justitie bij arrest van 7 juli 1992 in zaak C-295/90.

²³ Publicatieblad nr. L 317 van 18 december 1993, p. 59-60.

ten is thans geregeld in de Verblijfsrichtlijn.²⁴ Bij de migratie van derdelander studenten speelt zowel het aspect van de verblijfsvergunning (vreemdelingenrechtelijk) als de vraag naar de kwaliteit van de internationale student, de onderwijsinstelling en het aangeboden hoger onderwijs (onderwijsrechtelijk). Er bestaat geen EU recht betreffende derdelander studenten, dat aan de Studentenrichtlijn vooraf ging.

Het onderzoek begint met een inventarisatie van de verschillende vormen, instrumenten en voorwaarden voor zelfregulering en een analyse van een aantal casus, om antwoord te geven op de vraag welk instrument onder bepaalde omstandigheden aangewezen lijkt. Het onderzoek leidt tot beantwoording van de volgende centrale vraag:

Bestaan er verschillen tussen zelfregulering versus overheidsregulering bij de werking van de Studentenrichtlijn, ter zake van de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?

Onder zelfregulering versta ik in dit onderzoek: de toepassing door de onderwijssector van de instrumenten gedragscode en convenant, bij de migratie van studenten naar Europa. Terwijl met overheidsregulering de wettelijke regulering bedoeld wordt, waarbij niet de keuze is gemaakt de migratie van derdelander studenten gedeeltelijk vorm te geven door toepassing van instrumenten van zelfregulering. De duur van de toelatingsprocedure betreft de doorlooptijd van de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden door de immigratieautoriteiten van de bij dit onderzoek betrokken lidstaten, waarbij van belang is of de in de Studentenrichtlijn beoogde versnelling op basis van een overeenkomst ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De adequate voorlichting aan internationale studenten en de kwaliteitsborging van het onderwijsaanbod zijn de belangrijkste onderwerpen in de gedragscodes die ik in dit onderzoek behandel. De politieke achtergrond van de totstandkoming van de gedragscodes is de nationale strategie om het land en de onderwijssector als een aantrekkelijke studiebestemming te positioneren. Deze strategie, veelal ontwikkeld in samenwerking met de onderwijsinstellingen, relevante organisaties en ministeries, is gericht op het aantrekken van de meest bekwame en best gekwalificeerde studenten, het aantrekkelijker maken van het land en de instellingen op de internationale markt voor de werving van studenten en onderzoekers en het voldoen aan de behoeften van de nationale arbeidsmarkt door het aantrekken van zeer getalenteerde internationale studenten.

24 Richtlijn 2004/38/EG d.d. 29 april 2004, PbEG L 229/35 d.d. 29 juni 2004, betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden ('Verblijfsrichtlijn').

Als randvoorwaarde bij dit onderzoek geldt dat geen verandering optreedt in de mate van oneigenlijk gebruik van de migratieroute. Hieronder wordt primair het oneigenlijk gebruik van de regelgeving door de onderwijsinstellingen verstaan. Te denken valt aan 'champignon instellingen', *diploma mills*, het verstrekken van onjuiste voorlichting, het ontbreken van accreditatie van het onderwijsaanbod en het toelaten van derdelander studenten op verkeerde gronden. Ook de motieven om in Nederland te komen studeren, en dan met name aan de betreffende instelling en de specifieke opleiding, maken deel uit van de toelatingsprocedure bij de onderwijsinstelling, veelal in de vorm van een interview. In die zin maakt ook het studie(keuze)motief deel uit van het mogelijk oneigenlijk gebruik van de migratieroute aan de kant van de onderwijsinstelling. Oneigenlijk gebruik komt echter ook voor aan de kant van de internationale student, bijvoorbeeld wanneer het migratiemotief feitelijk een ander is dan 'studie'. Dit proefschrift ziet echter op de toepassing van instrumenten van zelfregulering in de context van de werking van de Studentenrichtlijn. Daarmee is met name het oneigenlijk gebruik door onderwijsinstellingen bij de werving en toelating van internationale studenten hier relevant. Maar daarnaast ook het oneigenlijk gebruik aan de kant van de student, door naast de studie meer uren per week te werken dan is toegestaan, of te werken zonder dat daarvoor een tewerkstellingsvergunning is verleend. Dit type misbruik wordt ook door de richtlijn gereguleerd (artikel 17). De student die de studieroute gebruikt voor andere migratiemotieven dan studiedoeleinden, anders dan bedoeld in het studie(keuze)motief dat door de onderwijsinstelling wordt beoordeeld, is derhalve geen onderwerp van deze studie.

Ook andere variabelen kunnen de werking van de instrumenten van zelfregulering beïnvloeden, bijvoorbeeld of de richtlijn van toepassing is of niet, de voorgeschiedenis van de verhouding tussen de staatsautoriteit en de onderwijsinstellingen en de omvang van de instroom van non-EU studenten. De analyse begint om die reden met vragen naar representativiteit en draagvlak: de opstellers en de normadressaten van de gedragscode en de partijen die het convenant hebben gesloten. Het doel van een gedragscode en convenant geeft duidelijkheid omtrent hetgeen de partijen met de gedragscode willen bereiken en daarmee over de verwachtingen over de werking van de instrumenten. Vervolgens kan de aanleiding (motieven, ontstaansgeschiedenis) voor het opstellen van een gedragscode of het afsluiten van een convenant (keuze voor zelfregulering in plaats van overheidsregulering) mede bepalend zijn voor de werking ervan. Aangenomen wordt bijvoorbeeld dat het verschil maakt of een convenant is afgesloten met als reden de decentralisatie van overheidstaken of vanuit de wens in het veld om de procedure te verkorten. Daarnaast wordt de mate van overheidsinvloed geanalyseerd. Private partijen dringen soms aan op erkenning van zelfregulering door de overheid om (dreigend) ingrijpen door die overheid (door middel van wet- en regelgeving) te voorkomen. De overheid geeft private partijen echter soms ook be-

wust de ruimte voor zelfregulering, hetzij als alternatief voor wetgeving, hetzij ter uitwerking van wet- en regelgeving. Inhoudelijk wordt daarbij onderscheid gemaakt naar het type en het karakter van de normen/bepalingen in de gedragscodes en convenanten. Bij het type worden inhoudelijke/concrete normen/bepalingen onderscheiden, die specifieke zaken regelen en geen/niet alleen betrekking hebben op het gedrag van de betrokkenen. Daarnaast bestaan ethische/aspiratieve normen waarbij bepaald, uit moreel of ethisch oogpunt 'gewenst' gedrag van de betrokkenen wordt verlangd. Ten aanzien van het karakter wordt onderscheid gemaakt tussen verplichtende of vrijblijvende/richtinggevende normen/bepalingen. Dit onderscheid ziet op de vraag naar de mate waarin de naleving verplicht is of ruimte wordt gelaten. Instrumenten met verplichtende normen bevatten meestal bepalingen ter zake van de handhaving; toezicht op de naleving en/of geschilbeslechting in geval van niet-naleving. Mogelijk werken deze instrumenten van zelfregulering daardoor beter dan instrumenten zonder nalevingsmechanismen. De functie van het instrument komt ook tot uiting op het gebied van de verantwoording van de gedragscodes en convenanten: is er sprake van een waarborg- of beschermingsfunctie of eerder van een instrument dat het imago moet beschermen of verbeteren. Aldus heb ik van de centrale vraag de volgende deelvragen afgeleid:

1. Welke omstandigheden bepalen de keuze voor zelfregulering in plaats van overheidsregulering?
2. Hoe ontwikkelt de studentenmobiliteit zich?
3. Welke invloed hebben de kosten ter zake van de studentenmigratie (collegegelden en leges)?
4. Leidt het afsluiten van een convenant tot verkorting van de toelatingsprocedure?
5. Leidt een gedragscode tot betere resultaten dan wettelijke regels?
6. Heeft zelfregulering een effect op de mate van oneigenlijk gebruik van de studieroute ter zake van de toelatingsprocedure en/of ter zake van de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?

De vragen en onderwerpen zullen in de landenhoofdstukken vier tot en met zeven worden behandeld, waarbij in de basis de volgende opbouw zal worden gehanteerd:

- het institutioneel kader van het betrokken land;
- de implementatie van de Studentenrichtlijn, indien het land aan de richtlijn gebonden is;
- de toelatingsprocedure voor internationale studenten, met de ontwikkeling van de aantallen internationale studenten, de kosten van de studiemigratie (leges en collegegelden), de doorlooptijden van de toelatingsprocedures en, voor zover van toepassing, het convenant ter zake van de studiemigratie;

- de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector, met de toepassing van de in de Studentenrichtlijn bedoelde 'bestuurlijke gebruiken', gedragscodes, voor zover van toepassing in de betrokken landen, alsmede de binding/opbrengst van internationale studenten, en
- het oneigenlijk gebruik van de studieroute.

1.5 METHODE VAN ONDERZOEK

Deze studie is voor een groot gedeelte gebaseerd op deskresearch. Door het bestuderen van onder meer het Europees migratiebeleid, het Nederlands vreemdelingenrecht, onderzoeksrapporten, beleidsregels, Kamerstukken, jurisprudentie en websites van uitvoerende organisaties is een beeld ontstaan van het (Europees en nationaal) beleid – en de praktische uitvoering ervan – op het gebied van studiemigratie en het politieke en maatschappelijke debat dat over deze materie gevoerd wordt. In aanvulling hierop is bij de ministeries van Onderwijs van de lidstaten een vragenlijst afgenomen over de implementatie van de Studentenrichtlijn en de toepassing van gedragscodes van de onderwijssector op het terrein van internationale studenten. Het resultaat hiervan heeft, tezamen met de bevindingen in het evaluatierapport van de Europese Commissie over de implementatie van de Studentenrichtlijn, geleid tot de selectie van de lidstaten die in dit onderzoek worden onderzocht. Voor de studie naar zeven geselecteerde lidstaten zijn eveneens kwantitatieve data verzameld, deels bij de respondenten uit de lidstaten, maar daarnaast ook uit de Europese statistische database Eurostat. Ik ben gedurende dit promotieonderzoek een aantal maanden als wetenschappelijk onderzoeker werkzaam geweest bij het Nederlands Contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). Het EMN is in 2008 door de Raad van de Europese Unie opgericht²⁵ en verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het netwerk bestaat uit de Europese Commissie en de nationale contactpunten in elke lidstaat. In de periode dat ik er werkzaam was heb ik meegeschreven aan het onderzoeksrapport *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*.²⁶ Belangrijk is dat ook voor dit promotieonderzoek gebruik gemaakt kon worden van het EMN-netwerk voor het uitzetten van onderzoeksvragen en het benaderen van informanten.

25 Bij Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008.

26 Zie: http://www.emnnetherlands.nl/EMN_publicaties/2012/Immigratie_van_internationale_students_naar_Nederland. Zie ook: Overmars, A. EMN-rapport: succesvolle migratie naar Nederland op basis van het verblijfsdoel 'studie', *Jaarboek Vreemdelingenrecht*, maart 2013, nr. 1, p. 25-33.

In dit onderzoek is gekozen voor een case-vergelijkende benadering, waarbij de Nederlandse situatie het uitgangspunt is. Nederland heeft artikel 19 van de Studentenrichtlijn geïmplementeerd en in nationale wetgeving de mogelijkheid gecreëerd dat tussen de IND en instellingen voor hoger onderwijs overeenkomsten gesloten worden ten behoeve van een versnelde toelatingsprocedure tot Nederland. Daarnaast is in Nederland bij de implementatie van de Studentenrichtlijn voor enkele bepalingen door de overheid verwezen naar de Gedragscode hoger onderwijs, een product van zelfregulering door het onderwijsveld. In de uitvoering van de Gedragscode hoger onderwijs heb ik zelf een deel verantwoordelijkheid gedragen. Ik ben daarmee onderdeel van het beoordeelde uitvoeringsproces.

Hebben meer lidstaten het in de nationale wetgeving mogelijk gemaakt dat de immigratieautoriteit overeenkomsten sluit met instellingen voor hoger onderwijs, betreffende de toelating van internationale studenten? Kennen meer lidstaten op dit terrein eigen gedragsregels van het onderwijsveld, in aanvulling op wettelijke bepalingen van de overheid? En indien (een van) deze vragen positief beantwoord (kan) kunnen worden, hoe gaan die andere landen dan om met beide instrumenten van zelfregulering, in relatie tot (de implementatie van) de Studentenrichtlijn? Uit het verslag van de Europese Commissie over de implementatie van de richtlijn in de lidstaten²⁷ blijkt dat er meer landen in Europa zijn die het betreffende artikel hebben geïmplementeerd en de mogelijkheid hebben gecreëerd om convenanten met onderwijsinstellingen af te sluiten: Frankrijk, Polen en Griekenland. Een analyse van de aan de implementatierapportage van de Europese Commissie ten grondslag liggende onderzoeken maakte echter duidelijk dat naast Nederland alleen Frankrijk niet alleen formeel maar ook in de praktijk artikel 19 van de Studentenrichtlijn heeft geïmplementeerd, door voor het verblijf van studenten uit derde landen op basis van een overeenkomst tussen de Staat en een instelling voor hoger onderwijs een verkorte toelatingsprocedure te realiseren.²⁸ Dit onderzoek vergelijkt derhalve de werking van het convenant in Nederland met de toepassing van het convenant in Frankrijk.

Eind 2011 is door mij een enquête uitgezet onder de Ministeries van Onderwijs van de lidstaten.²⁹ De vragenlijst zag onder meer op de implementatie van de Studentenrichtlijn en het bestaan van gedragscodes van de onderwijssector op het terrein van internationale studenten. Een aanvullende bevraging is in april 2012 uitgegaan via het Nederlands contactpunt van het

27 COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

28 Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114, GHK, Brussel 2010.

29 Zie bijlage voor de enquête en een overzicht van de reacties.

Europees Migratienetwerk.³⁰ De reacties van de lidstaten maken duidelijk dat, naast Nederland, drie andere lidstaten een gedragscode kennen op het gebied van de kwaliteitsborging en positionering van de hoger onderwijssector: Denemarken (twee gedragscodes), Estland en Ierland. De gedragscodes worden geplaatst in de context van de betrokken landen en vergelijkend onderzoek moet de inhoudelijke overeenkomsten en verschillen in kaart brengen, maar met name ook de motieven voor de keuze voor zelfregulering en de werking van het instrument. Estland is, net als Nederland, gebonden aan de Studentenrichtlijn maar Denemarken en Ierland hebben zich niet zonder meer willen binden aan maatregelen op het terrein van het Europees migratiebeleid. De landen hebben daarom bij het Verdrag van Amsterdam (1997) een uitzonderingspositie bedongen. Wel gelden in beide landen gedragscodes in aanvulling op eigen, nationale wettelijke bepalingen.

De uitkomsten van deze analyse worden afgezet tegen de situatie in Zweden en Oostenrijk. Beide landen kennen geen gedragscodes en conventensystematiek, maar Zweden en Oostenrijk zijn op verschillende onderdelen vergelijkbaar met Nederland: de richtlijn is ook tijdig en alleen geïmplementeerd voor zover het de bepalingen over studenten betreft, er is ook een gemiddeld aantal voorwaarden uit de richtlijn omgezet (Zweden zeven, Oostenrijk zes) en de Eurostat-data laten ook voor deze landen een stijging van het aantal non-EU studenten zien in de periode 2008-2010. In beide landen (met name Oostenrijk) is net als in Nederland ook sprake van een fors en stijgend aantal Europese studenten in het hoger onderwijs. Er zijn ten opzichte van de Nederlandse situatie geen verschillen in beide landen op het gebied van de inrichting van het onderwijs en de verdeling van verantwoordelijkheden die een vergelijking voor dit doel onmogelijk maken. In Zweden is de verantwoordelijkheid voor het inrichten van onderwijsprogramma's weliswaar grotendeels aan de onderwijsinstellingen zelf gedelegeerd, maar is de staat verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid en bepaalt in grote lijnen de onderwijskaders. In Oostenrijk, met negen federale landen, valt het onderwijs onder de jurisdictie van zowel de centrale staat als die van de federale landen. De centrale staat is echter nadrukkelijk verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijssysteem en stelt de kaders vast, waarna de federale landen verantwoordelijk zijn voor een meer gedetailleerde uitwerking. Aldus wordt de Nederlandse situatie in dit proefschrift vergeleken met zes andere Europese lidstaten.

30 Zie bijlage voor de resultaten van de bevraging. Tevens raadpleegbaar via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive__4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

1.6 AANPAK

Ik vergelijk de geselecteerde lidstaten op twee punten met elkaar: de duur van de toelatingsprocedure voor non-EU studenten in het hoger onderwijs, alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de hoger onderwijssector. Daartoe worden de maatregelen die door de betrokken lidstaat zijn genomen ter implementatie van de Studentenrichtlijn beschreven en vergeleken, en de duur van de toelatingsprocedure voor non-EU studenten geanalyseerd. De beleidsinstrumenten convenanten en gedragscodes onderzoek ik aan de hand van de beschrijving van de aanleiding/ontstaansgeschiedenis en de relatie tussen het instrument en de richtlijn. Van belang daarbij is of het instrument al werd toegepast vóór implementatie van de richtlijn (zoals in Nederland) of pas na de omzetting. Door het ruilelement bij het convenant te analyseren zet ik de inhoud van het instrument af tegen het theoretisch kader. Voor de werking van het instrument zijn de toezicht- en handhavingbepalingen in het instrument bepalend, evenals de klachtprocedure. Mogelijk wordt het instrument periodiek geëvalueerd en is er sprake van erkenning van het instrument door de overheid.

Het sluitstuk wordt gevormd door het oneigenlijk gebruik van de studieroute en de maatregelen die zijn genomen om dat tegen te gaan. Dat is van belang om het vertrouwen van de overheid in de hoger onderwijsinstellingen en hoger onderwijs sector te bestendigen. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een aantal (deel)analyses, waarover door middel van een artikel in een wetenschappelijk tijdschrift gepubliceerd is.³¹ Daar waar relevant zal in de tekst van dit proefschrift worden aangegeven welke delen in bewerkte vorm in een artikel zijn verschenen.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat het theoretisch kader. Er bestaat een aantal bestuurskundige benaderingen van sturing door de overheid aan de hand van beleidsinstrumenten. Het keuzeproces beperkt zich daarbij veelal niet tot één instrument: vaak wordt een combinatie van instrumenten ingezet. Ik analyseer het verschijnsel zelfregulering, als alternatief voor overheidsregulering door middel van wetgeving, aan de hand van een tweetal instrumenten: gedragscodes en convenanten. Beide instrumenten worden toegepast bij de

31 Het betreft artikelen over de Studentenrichtlijn (*Asiel&Migrantenrecht*, 2010, nr. 5&6, juni 2010, p. 251-256), over de Gedragscode hoger onderwijs (*Asiel&Migrantenrecht*, 2010, nr. 7, september 2010, p. 342-350), over Zelfregulering (*Bestuurswetenschappen*, nr. 65-4, 19 augustus 2011, p. 14-31) en over de analyse van het rapport van de Europese Commissie inzake de implementatie van de Studentenrichtlijn (*Openbaar Bestuur*, nr. 22/11, november 2012, p. 14-19).

implementatie van de Studentenrichtlijn, en vormen de kern van dit onderzoek.

In hoofdstuk drie ga ik dieper in op de Studentenrichtlijn, de totstandkoming ervan en de implementatiemaatregelen door de lidstaten. Waar verplicht de richtlijn toe en waar laat deze ruimte? Een rechtsvergelijkend karakter heeft de analyse op basis van het rapport van de Europese Commissie en de door mij afgenomen enquête: op welke wijze hebben de EU-lidstaten de richtlijn geïmplementeerd en hoe hebben de lidstaten vorm gegeven aan de in de richtlijn gebruikte terminologie ‘bestuurlijke gebruiken’ (artikel 2 en artikel 12) en de mogelijkheid convenanten af te sluiten (artikel 19)? De Nederlandse situatie met het convenant en de gedragscode beschrijf ik uitgebreid in hoofdstuk vier, om daarna in de hoofdstukken vijf en zes het resultaat van de vergelijking met de landen met instrumenten van zelfregulering (Frankrijk, Denemarken, Estland en Ierland) te presenteren. Wat zegt de vergelijking over de werking van zelfregulering door convenanten en gedragscodes, waarbij de uitvoering van een wettelijke taak door de overheid mede wordt belegd bij een maatschappelijke partij (onderwijsinstelling)?

Hoofdstuk zeven bevat de analyse van de twee landen zonder instrumenten van zelfregulering (Oostenrijk en Zweden) die de contrastcasus vormen. Wat is het verschil tussen de vergelijking in hoofdstuk vijf en zes ten opzichte van deze beide landen zonder convenanten en gedragscodes? In het afsluitende hoofdstuk acht wordt de vergelijking met Nederland gemaakt en de landen met en zonder zelfregulering met elkaar vergeleken. Op basis van de specifieke kenmerken van de instrumenten van zelfregulering en de bevindingen, gebleken verschillen en uitkomsten zullen conclusies worden getrokken. De hoofdvraag wordt beantwoord en de in hoofdstuk twee geformuleerde hypothesen worden op basis van de resultaten van het onderzoek verworpen of aanvaard.

In de eerstvolgende (sub)paragrafen zal ik een analyse maken van de verschillende typen beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan, in antwoord op een geconstateerd maatschappelijk probleem. Vervolgens bespreek ik een aantal bestuurskundige benaderingen van sturing door de overheid aan de hand van beleidsinstrumenten. Het keuzeproces beperkt zich daarbij veelal niet tot één instrument: vaak wordt een combinatie van instrumenten ingezet. Paragraaf 2.2 bevat een analyse van de vormen en voorwaarden van instrumenten van zelfregulering, als alternatief voor overheidsregulering door middel van wetgeving. Hierna wordt in paragraaf 2.3 een tweetal vormen van zelfregulering – gedragscodes en convenanten – uitgelicht. Beide instrumenten worden toegepast bij de implementatie van de Studentenrichtlijn. Daarmee is de basis gelegd voor de in paragraaf 2.4 beschreven toepassing van zelfregulering op Europees niveau: ook de EU sluit convenanten met bijvoorbeeld het bedrijfsleven en afficheert zich internationaal met normen, handvesten en gedragscodes. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf. De hypothesen die ik in de theoretische beschouwingen in dit hoofdstuk heb afgeleid worden, op basis van de analyses in de volgende hoofdstukken, in het achtste hoofdstuk van dit proefschrift bevestigd of verworpen.

2.1 BELEIDSINSTRUMENTEN

In veel gevallen treedt de overheid op om een bepaald doel te bereiken of wordt door haar wetgeving ontwikkeld in antwoord op een geconstateerd maatschappelijk probleem. Redenen kunnen bijvoorbeeld zijn: het bereiken van doeleinden op het gebied van gelijkheid en rechtszekerheid en – vanuit economische motieven – het corrigeren van marktfalen (welvaartsverdeling).¹ Daarmee bestaat een wezenlijk deel van de functie van de overheid, 'de instantie die binnen een omschreven domein (gebied of sector) met gezag

¹ Zie ook: Schlossels, R.J.N. & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 2012 en Zouridis, S., *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*, Den Haag 2009.

bindende beslissingen neemt en handhaaft',² uit het voorbereiden, bepalen en uitvoeren van het beleid namens en voor de samenleving op het grondgebied. Beleid kan worden gedefinieerd als een bepaald antwoord op een bepaald probleem of een complex van beslissingen en daarmee samenhangende handelingen (of niet-handelingen) van een actor ten aanzien van een probleem of een doelgroep.³

Indien een maatschappelijk probleem (overheids)ingrijpen rechtvaardigt, moet worden vastgesteld met welk(e) beleidsinstrument(en) het probleem zo goed mogelijk wordt opgelost. De overheid staan verschillende typen beleidsinstrumenten ter beschikking. Schram⁴ hanteert in zijn studie bijvoorbeeld een indeling in formele en informele beleidsinstrumenten. Formele beleidsinstrumenten worden omschreven als instrumenten met 'een publieke erkenning, een aanvaarde toepassing, ze zijn ingeburgerd'. Het gaat onder meer om heffingen, subsidies, ge- en verboden. Onder informele instrumenten worden instrumenten verstaan die vooral gericht zijn op het 'beïnvloeden van machtsposities, het forceren van een beslissing, het over de streep trekken en onder druk zetten van de tegenpartij of het rekken van onderhandelingen'. Voorbeelden van informele instrumenten zijn informatie verstrekken, advisering, overleg en onderhandeling. De scheidslijn tussen formele en informele instrumenten is niet zwart-wit en ook situatieafhankelijk.

Fenger en Klok⁵ hanteren een andere indeling: directe beïnvloeding versus gedragsbeïnvloeding. Het type beleidsinstrumenten, dat direct is gericht op het tot stand brengen van een bepaald resultaat of bepaalde situatie wordt 'overheidsproductie' of 'overheidsvoorziening' benoemd. Voorbeeld is het bouwen van een waterkering om het land tegen de zee te beschermen. In de meeste gevallen zullen de beleidsdoeleinden echter alleen kunnen worden bereikt door een vorm van beïnvloeding van activiteiten van actoren in het beleidsveld. Deze op gedragsbeïnvloeding gerichte instrumenten worden onderverdeeld in juridische, economische, communicatieve en fysieke beleidsinstrumenten.⁶

2 Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008, p. 35.

3 Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & G.H. Scholten, *Openbaar bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen aan den Rijn 1996.

4 Schram, F., *Het sturen van de samenleving: mogelijkheden van een beleidsinstrumentbenadering. Spoor Veranderingsmanagement*, Rapport D/2005/10106/028, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven 2005.

5 Fenger, H.J.M. & P.J. Klok, Beleidsinstrumenten, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008, p. 224.

6 Zie hiervoor ook: Lubach, D.A., *Beleidsovereenkomsten, Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid*, Deventer

Overigens kan de overheid ook besluiten om juist geen actie te ondernemen om bepaalde doeleinden te bereiken ('laissez-faire'), bijvoorbeeld omdat van de maatschappelijke krachten (markt, particulier initiatief, zelfredzaamheid burgers) meer baat wordt verwacht.

Juridische, economische, communicatieve en fysieke beleidsinstrumenten

De *juridische instrumenten* formuleren concrete gedragsnormen, vanuit bepaalde beginselen en waarden. Met dit type instrumenten (wettelijke voorschriften, verordeningen en vergunningen) wordt het te beïnvloeden gedrag van de doelgroep expliciet en rechtens verplicht, verboden of toegestaan. Door middel van een verordening wordt bijvoorbeeld het parkeren in een bepaald deel van de binnenstad verboden.

Met het inzetten van *economische instrumenten* wordt geprobeerd bepaalde voor- en nadelen die aan bepaalde keuzemogelijkheden zijn verbonden te beïnvloeden, door de (financiële) consequenties van deze alternatieven te veranderen. De doelgroep wordt gestimuleerd in vrijheid te kiezen het gewenste gedrag te vertonen, of te betalen voor ongewenst gedrag. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inzetten van een heffing, waardoor het tegen betaling toegestaan is korte tijd te parkeren in een gebied waar dat zonder betaling verboden is. Maar ook het opleggen van een boete beoogt gedrag te beïnvloeden.

Tegelijkertijd worden financiële instrumenten ingezet om de kosten die verbonden zijn aan de dienstverlening te dekken en een ongeremde vraag ernaar te voorkomen. Het is dan niet zozeer van belang voor welk doel de prijs wordt geheven, maar hoe hoger de prijs is, hoe geringer de vraag zal zijn. Zo brengt de overheid bijvoorbeeld leges in rekening voor de behandeling van aanvragen voor de toekenning van een inreisvisum of een verblijfsvergunning voor internationale studenten, en brengen onderwijsinstellingen minimaal de kostprijs in rekening voor het onderwijs dat ze hen aanbieden.

Hypothesen

Afgeleid van bovenstaande overwegingen luiden de op de derde deelvraag betrekking hebbende hypothesen:

- *Een stijging van de leges die verschuldigd zijn voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning 'studie' leidt tot een daling van het aantal aanvragen.*
- *Invoering van het kostendekkend collegegeld voor non-EU studenten leidt tot een daling in de instroom van nieuwe studenten van buiten de EU.*

1982, alsmede Pröpper, I.M.A.M. & M. Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer 1992.

Communicatieve beleidsinstrumenten worden door de overheid ingezet als zij wil proberen via het overdragen van informatie het gedrag van burgers te wijzigen, door de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen. Middel om dit doel te bereiken is bijvoorbeeld het gebruik van publicatieborden die bezoekers van de binnenstad moeten bewegen de auto aan de rand van de stad op het transferium te parkeren om van daaruit verder te reizen met een goedkope en frequent rijdende stadsbus. *Fysieke instrumenten* veranderen niets in de achterliggende wetgeving, economische afweging of de informatie van burgers, maar proberen wel het gedrag van burgers te beïnvloeden: het afsluiten van een weg maakt het inrijden en daarmee het parkeren onmogelijk; vangrails voorkomt een botsing met een tegenligger.

Binnen de hierboven beschreven indeling in vier typen beleidsinstrumenten die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding worden verschillende vormen onderscheiden.

Algemene of individuele instrumenten

Een belangrijk indelingscriterium van beleidsinstrumenten is of zij op een ieder of op een specifieke groep of individuele actor zijn gericht. De specifieke, individuele instrumenten laten doorgaans meer ruimte voor maatwerk (*fine tuning*). Hierdoor kan beter worden ingespeeld op een bijzondere positie, de omstandigheden en wensen van de betreffende actoren.⁷ Algemene instrumenten zijn bijvoorbeeld een wet of een algemeen verbindende plaatselijke verordening; voorbeelden van een individueel instrument zijn een heffing, boete, aanwijzing, vergunning en meer in het algemeen, een beschikking.

Beperkende of verruimende instrumenten

Bij beperkende instrumenten is het effect dat de gedragsmogelijkheden worden verkleind, terwijl met verruimende beleidsinstrumenten wordt geprobeerd de gedragsmogelijkheden van de leden van de doelgroep te vergroten. Het gebruik van automatische toegangspoorten die het zwart rijden in het openbaar vervoer onmogelijk moeten maken is een voorbeeld van een beperkend instrument, terwijl bijvoorbeeld een subsidieregeling een instrument is dat de mogelijkheden van de ontvanger verruimt.

⁷ Klok, P.J., Het overwegen van beleidsinstrumenten, in: A. Hoogerwerf (red.), *Het ontwerpen van beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn 1992.

2.1.1 Sturing aan de hand van beleidsinstrumenten

Hufen en Koppenjan⁸ passen een selectie van beleidsinstrumenten toe waarbij zij een viertal bestuurskundige benaderingen van sturing en overheidsstrategie hanteren.

Rationele benadering

In de rationele benadering wordt een direct verband gelegd tussen de oorzaken van het probleem enerzijds en de oplossing(en) anderzijds. Kernwoorden in deze benadering zijn effectiviteit en efficiëntie. Er is een groot vertrouwen in een adequate probleemformulering, daarop te baseren keuze van beleidsinstrumenten en de werking van het in te zetten beleidsinstrumentarium. Het uitgangspunt van de rationele benadering is stuurbaarheid en beïnvloeding van de keuzes van actoren. Overigens gaat het veelal niet om een zuivere rationele benadering, omdat er ook ruimte is voor de specifieke context van een probleem, de situatieafhankelijkheid van de effectiviteit en efficiëntie van een beleidsinstrument, en het gegeven dat beleid meestal gevoerd wordt in een netwerk van actoren waarbij er tussen de overheid als sturende actor en de te beïnvloeden actor(en) geen één-op-één relatie bestaat. De rationele benadering van de instrumententheorie is onder meer uitgewerkt door Bressers en Klok⁹ en door Ringeling.¹⁰

*Netwerksenadering*¹¹

Een andere belangrijke stroming stelt centraal dat naast de inhoud van het beleid en de bepaling van het probleem, de beleidsdoelen en het daarop in te zetten instrumentarium, ook het beleidsproces van groot belang is en het netwerk waarbinnen moet worden geopereerd. In veel situaties verkeert de overheid in een netwerk van actoren, waardoor de ideaaltypische rationele benadering van sturing en beleidsinstrumentatie bemoeilijkt wordt. Netwerksturing kan plaatsvinden onder de voorwaarde dat relevante actoren op een goede manier worden betrokken bij de problematiek, niet alleen bij de keuze van de in te zetten instrumenten, maar ook in een eerder stadium bij

8 Hufen, J.A.M. & J.F.M. Koppenjan, Is dit een passend instrument? Bestuurskundige theorievorming en praktische sturings- en -instrumentatievragen, *Bestuurskunde*, 2004, nr. 13, p. 347-357.

9 Bressers, J.Th.A. & P.J. Klok, De verklaring van de effectiviteit van een beleid, deel 2: Instrumententheorie, in: J.Th.A. Bressers & A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsvaluatie*, Alphen aan den Rijn 1995, p. 138-157.

10 Ringeling, A.B., *De instrumenten van het beleid*, Alphen aan den Rijn: Samson 1983.

11 Zie ook Bruijn, T.J.N.M. de, Samenwerken in beleidsnetwerken, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008, p. 299.

de bepaling en analyse van het probleem. Netwerksturing veronderstelt dat op voorhand niet vaststaat wat de uitkomsten ervan zullen zijn, en veiligheid voor de betrokken actoren in die zin dat gewaarborgd is dat uiteindelijk in voldoende mate met voor hun centrale belangen rekening zal worden gehouden.¹²

Sturing via waarden

Een andere manier van sturing vindt plaats als de overheid tracht actoren aan te spreken op maatschappelijke verantwoordelijkheden en collectief gedeelde waarden. In deze benadering wordt niet uitgegaan van dwang door de overheid bij het proberen te realiseren van beleidsdoelen, maar veel meer van zelfregulering, morele normen of overtuigingskracht van de overheid als zender van beleidsboodschappen. Beleidsinstrumenten staan in deze benadering minder centraal, omdat het in beginsel gaat om (gezamenlijke) probleemomschrijvingen en bijpassende oplossingsrichtingen.¹³

Sturing op afstand

Net als in de rationele sturingsbenadering is er bij sturing op afstand een sterk accent op een eenduidige analyse van probleem, doel en daarvoor in te zetten instrumenten, waarbij in afwijking daarvan de actoren in het 'doelsysteem' actief worden betrokken bij de probleemanalyse en de instrumentatie. Als sturingsinstrumenten worden in deze benadering vooral publieke of privaatrechtelijke constructies als convenanten, contracten, prestatieafspraken en publiek-private samenwerkingsvormen ingezet. Sturing op afstand kan de vorm aannemen dat de overheid zich terugtrekt op haar beleidsvormende rol en de uitvoering van het beleid overlaat aan dan wel samen op pakt met de meest betrokken maatschappelijke actoren.¹⁴

2.1.2 Typologie van beleidsinstrumenten

Geïnspireerd op Etzioni's zogenoemde machtstypologie met dwang, ruil en overtuiging als soorten instrumenten,¹⁵ kan de volgende driedeling in cate-

12 Zie ook: Bressers & Klok 1995. Voor een voorbeeld van de netwerkbenadering zie: Klijn, E.-H., *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, diss. Erasmus Universiteit, Delft 1996.

13 Zie ook: Bressers & Klok 1995.

14 Zie ook: Geul, A., *Pragmatisme en pragmatiek. Perspectieven op beleidsconstructie*, diss. Open Universiteit, Den Haag 2006. Door het aanwijzen van andere actoren en met het verantwoordelijk maken van partijen op afstand (decentralisatie) kan de overheid invulling geven aan haar beleidskader.

15 Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York: The Free Press 1961, p. 4-8.

gorieën instrumenten worden gemaakt: wet- en regelgeving, ruil en overtuiging. In plaats van Etzioni's categorie dwanginstrumenten wordt de ruimere categorie van wet- en regelgeving onderscheiden. Die indeling doet recht aan het feit dat wet- en regelgeving niet gelijk te stellen is met dwang, omdat wet- en regelgeving ook vaak vrijheden, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid verschaft.¹⁶

Wet- en regelgeving

De rijksoverheid legt in verschillende soorten wet- en regelgeving vast welke wettelijke voorschriften op een bepaald beleidsterrein gelden. Voorbeelden zijn wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. In de praktijk hebben ook beleidsregels, die een nadere invulling door het betreffende bestuursorgaan van zijn bevoegdheid of van door hem toe te passen normen zijn, veelal de werking van voorschriften.¹⁷ Wettelijke voorschriften geven de kaders voor het handelen van de betrokkenen aan. In de gevallen dat aan wet- en regelgeving sancties verbonden zijn (bijvoorbeeld financiële boetes of het intrekken van een erkenning) heeft het instrumentarium het karakter van een dwanginstrument.

Typerend voor wet- en regelgeving is het verticale karakter: de voorschriften worden door een hiërarchisch hogere instantie (zoals een orgaan van de rijksoverheid) opgelegd aan andere actoren (zoals besturen van onderwijsinstellingen). Een ander kenmerk is de vaak lange tijd die het tot stand komen van wet- en regelgeving vergt vanwege de vele inhoudelijke en procedurele eisen waaraan de totstandkoming moet voldoen. Voordelen van wet- en regelgeving zijn de democratische legitimatie, het generiek bereik (rechtsgelijkheid), het niet-vrijblijvend karakter en de rechtszekerheid door de afdwingbare naleving en handhaving. Daar staat tegenover dat het beperkte differentiërend vermogen, het (als zodanig vaak ervaren) onsympathieke, dwingende karakter en de remmende invloed op creativiteit (bureaucratie) nadelen zijn van wet- en regelgeving.

Ruil

Ruil als prototype van beïnvloeding is gebaseerd op het bezit van of de controle over bepaalde goederen of diensten, waarover een ander juist niet beschikt maar wel nodig heeft voor het verwezenlijken van de eigen doelen. Voorbeelden van ruilinstrumenten zijn subsidies en doeluitkeringen, maar ook convenanten, overeenkomsten en herenakkoorden.

16 Indeling ontleend aan Onderwijsraad, *Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid*, Advies 20000309/379, Den Haag 2000. Zie ook: Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Studie 20070230/884, Den Haag 2007.

17 Net als dat voor convenanten en gedragscodes kan gelden.

Binnen deze categorie valt de ruil van geld of de vereenvoudiging van procedures (van de overheid) voor diensten (van de kant van de aanbiederinstellingen). De universiteiten en hogescholen streven erkenning na door de overheid en door een hoge vermelding op de verschillende rankings met als doel veel, tegen kostprijs studerende, internationale studenten aan te trekken. De rijksoverheid wil Nederland promoten als kennis economie en heeft daarvoor het wervende aanbod van de instellingen voor hoger onderwijs nodig. Ruil veronderstelt daarmee een min of meer evenwichtige relatie tussen de betrokken partijen, zonder dat sprake hoeft te zijn van hetzelfde probleem. Ook de doelen die partijen hebben hoeven niet overeen te komen (kruislingse doelen). In het privaatrecht is het niet ongebruikelijk dat op basis van een veelheid aan motieven overeenstemming tussen partijen bereikt wordt over de prijs van de ruil. Het publiekrecht vereist echter bijvoorbeeld in geval van wetgeving, dat doelen overeenkomen.¹⁸

Het wederzijdse commitment van beide partijen en de mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk vormen de voordelen die het ruilinstrumentarium biedt. Eén van de nadelen is dat door het sluiten van compromissen een beleidslijn kan worden gekozen die niet het meest effectief en efficiënt is.¹⁹ Ook zijn aan ruil de mogelijkheid van uitstel van beslissingen, onoverzichtelijkheid en onduidelijkheid verbonden. Mede door een zekere vrijblijvendheid van het instrumentarium kan de waarborging van de implementatie problemen opleveren. Tot slot is ook de uitsluiting van partijen die niet bij de ruil zijn betrokken een nadeel: ruil heeft vaak een particularistisch karakter in de zin dat de direct betrokken (vragende en aanbieder) partijen samen een regeling overeenkomen, terwijl andere (indirect) betrokkenen buiten de invulling van die regeling blijven. Het is echter wel mogelijk dat die andere betrokkenen met (negatieve) consequenties van de ruil worden belast (afwenteling), maar ook dat ze worden gecompenseerd.²⁰

Overtuiging

Bij overtuiging als instrument gaat het om normatieve beïnvloeding van actoren. Kenmerkend is de overdracht van informatie over (visies op) gewenst of ongewenst gedrag. Dat kan zowel eenzijdig worden toegepast door bijvoorbeeld overheidsvoorlichting, morele sanctionering en het maken en publiceren van prognoses, of meezijdig worden toegepast door bijvoorbeeld het entameren van discussie, het voeren van overleg en het inschakelen van en lobbyen via andere actoren binnen het beleidsveld (stake-holders).

18 Zie voor de inzet van privaatrechtelijke instrumenten in het publiekrecht (horizontalisering): Buurma, H., *Overheidsmarketing*, Utrecht 1993.

19 Dat kan tevens voor komen in geval van wetgeving (politieke afweging).

20 *Ibid.*

Voordelen van overtuigingsinstrumenten zijn het hoge commitment dat ze opleveren, met een hoge intrinsieke motivatie van de actoren en een daarmee gepaard gaande hoge effectiviteit van het beleid. Andere voordelen zijn de vrij lage kosten, het geringe bureaucratische gehalte, de flexibiliteit, de snelle inzetbaarheid en het sympathieke karakter van het instrument. Een nadeel van overtuigingsinstrumenten is de afhankelijkheid van de medewerking en motivatie van de beoogde actoren. Hierdoor is het overtuigingsinstrumentarium niet geschikt voor impopulaire maatregelen. Verder is het bereik beperkt, waardoor onder meer de kans ontstaat dat binnen de doelgroep (onwenselijke) verschillen ontstaan. Belangrijkste nadeel is dat de informatie veelal al bekend is bij de te overtuigen doelgroep maar dat de argumenten niet overtuigend zijn. Informatie over eventuele sancties draagt dan bij aan de effectiviteit van het instrument. Gezags- en reputatieverlies kunnen de kracht van overtuigingsstrategieën aantasten.

2.1.3 Instrumentkeuze

De Aanwijzingen voor de regelgeving²¹ bevatten elementen die van belang zijn bij het keuzeproces, dat zich veelal niet beperkt tot de keuze voor één instrument. Vaak wordt voor de aanpak van een maatschappelijk probleem een combinatie van instrumenten ingezet.

Bepalend voor de keuze tussen verschillende instrumenten is allereerst de juridische context. Veelal wordt het speelveld bepaald door bestaande wetgeving, al dan niet ontstaan in Europees verband. Hoewel onderzoek²² aantoonde dat het leeuwendeel van de wijzigingen in de Nederlandse regelgeving niet wordt veroorzaakt door het aantal Europese richtlijnen dat wordt geïmplementeerd, kan die implementatie invloed hebben op de instrumentkeuze, bijvoorbeeld door de ruimte die gelaten wordt voor zelfregulering. Dat brengt variatie in verticale en horizontale instrumenten met zich mee, waarbij in dit onderzoek voor een tweetal instrumenten een vergelijking gemaakt wordt tussen een aantal lidstaten. Een tweede belangrijke factor is

21 Zie: Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 1 april 2011, nr. 3102255, houdende vaststelling van de negende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt.* 2011, 6602. In aanwijzing 7 wordt onder c aangegeven dat voorafgaand aan het treffen van een regeling eerst onderzocht dient te worden 'of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is'. Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren (aanwijzing 8).

22 Jong, P.O. de & M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, WODC 225, Den Haag 2004.

de nationale politiek. Veel problemen zijn politiek gedictieerd, bijvoorbeeld door de inhoud van het regeerakkoord. Een derde factor van belang is het maatschappelijk draagvlak. Nieuwe wet- en regelgeving kan feitelijk alleen worden ingevoerd als het op steun kan rekenen van een respectabel deel van de betrokkenen. Een zekere mate van naleving is van belang, anders worden de handhavingskosten buitenproportioneel hoog. Ook bij andere typen instrumenten, als een covenant of een keurmerk geldt dat het moet kunnen rekenen op een zekere minimale steun van de meeste betrokken partijen. Hierbij geldt dat de partijen in beginsel het instrument kiezen dat de bestaande machtspositie niet aantast. De positie van de onderhandelaars zal in het keuzeproces niet verzwakt worden. Dit motief achter de instrumentkeuze kan door de overheid gerespecteerd worden: bestaande machtsposities in stand laten of gebruiken.²³ Een vierde factor is de effectiviteit van het instrument: in hoeverre wordt het doel bereikt. Behalve de effectiviteit bepaalt ook de tijd die het kost om een instrument in te voeren hoe aantrekkelijk een instrument is. Introductie van een nieuwe wet is een tijdrovend proces. Als een probleem snel moet worden opgelost, dan zijn andere instrumenten wellicht aantrekkelijker. Ook komt het voor dat er twee paden worden bewandeld. Een ander instrument wordt tijdelijk ingezet, totdat het wetgevingsproces is afgerond. Tot slot is een bepaalde ministeriële traditie van invloed op de keuze voor een instrument (de departementale wetsfamilies). Het huidige streven naar deregulering leidt tot meer aandacht voor andere instrumenten.²⁴

2.2 ZELFREGULERING²⁵

2.2.1 Begripsvorming en geschiedenis

De overheid treedt vanuit economische motieven regulerend op om marktfalen te corrigeren, maar daarnaast ook om redenen als het bereiken van doeleinden op het gebied van gelijkheid, rechtszekerheid, welvaartsverdeling en moraal. Economen, sociologen, politicologen, juristen en bestuurskundigen discussiëren dan ook al zeer lang over de vraag wanneer de overheid (niet) moet ingrijpen, en stellen daarbij vaak dat wetgeving en zelfregulering naast

23 Zie: Bressers, J.Th.A. & P.J. Klok, Grondslagen voor een instrumententheorie, *Beleidswetenschap*, 1987-1, p. 77-97.

24 Hoewel gestreefd wordt naar minder regels, neemt de productie ervan steeds meer toe. Zie: De Jong & Herweijer 2004.

25 Zie ook: Overmars, A.G.D., Effecten van gedragscodes: twee recente cases, *Bestuurswetenschappen*, nr. 65-4, augustus 2011, p. 14-31.

elkaar staan.²⁶ De overheid zou geen vraagstukken moeten reguleren die niet gereguleerd hoeven te worden, bijvoorbeeld omdat zelfregulering ook een optie is.²⁷

Daar tegenover staat de opvatting dat het recht, als systeem van regels dat de samenleving ordent, alleen door de wetgever en de rechtspraak gevormd en vastgesteld kan worden. Zelfregulering is daarbij als erkende regelgeving een aanvulling: de wetgever stelt algemene regels vast, die door de rechter in concrete gevallen worden toegepast. Omdat de wetgever de vraag naar duidelijke regels niet volledig kan beantwoorden, de rechtspraak niet elk conflict kan beslechten en niet elk conflict aan de rechter wordt voorgelegd, kan zelfregulering voor aanvulling zorgen.²⁸ In die zin is er geen sprake van autonomie maar van regelgeving in de schaduw van – in plaats van los van – de overheid. Ook de dreiging van wet- en regelgeving kan helpen om partijen over de streep te trekken om zelf bepaalde zaken te regelen. Zo kan zelfregulering ontstaan als alternatief voor overheidsregulering, in de zin dat zowel overheidsregulering als zelfregulering mogelijk is. Zelfregulering anticipeert dan op overheidsregulering, met als doel het voorkomen van de wellicht strengere en eventueel minder passende overheidsinterventie. Tevens kan de sector zelfregulering ontwikkelen die niet vrij maar geconditioneerd is doordat voldaan moet worden aan allerlei wettelijke eisen en doelen.²⁹

Het thema zelfregulering (ook aangeduid als alternatieve regelgeving³⁰) kent derhalve een veelzijdige uitwerking en toepassing. Betekenissen van het begrip komen voor in veel verschillende soorten handelingstheorieën, dik-

26 Vgl. Oude Vrielink, M., Wanneer is zelfregulering een effectieve aanvulling op overheidsregulering?, in: M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers (red.), *Het recht van onderop*, Nijmegen: Ars Aequi 2011, p. 61-77.

27 Baarsma, B., F.A. Felsö, S.M. van Geffen, J.D.W.E. Mulder & A. Oostdijk, *Zelf doen? Inventarisatiestudie van Zelfreguleringsinstrumenten*, SEO-rapport nr. 664, Amsterdam 2003, p. 7-9.

28 Vgl. Giessen, I., *Monografieën Privaatrecht 8. Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, Deventer 2007, p. 64, waar hij de aangehaalde theorie van Vranken bespreekt. Zie ook Asser-Vranken, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Algemeen Deel*, Zwolle 2005, nr. 93.

29 Eijlander, Ph. & W.J.M. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000, p. 71. Zie ook: Overkleef-Verburg, G., Zelfsturing en zelfregulering. Over de verhouding van bestuurskunde en (bestuurs)recht, in: *Over bestuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan I.Th.M. Snellen*, Lelystad 1998, p. 253-270.

30 Oude Vrielink maakt echter juist een conceptueel onderscheid tussen zelfregulering, waarbij een groep zelf regels voortbrengt en handhaaft, en alternatieve regulering: zelfregulering die door de overheid wordt voorbereid, afgewogen en vastgelegd. Zie: Oude Vrielink, M., Wanneer is zelfregulering een effectieve aanvulling op overheidsregulering?, in: M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers (red.), *Het recht van onderop*, Nijmegen: Ars Aequi 2011, p. 61-77.

wijls op de achtergrond en soms als kernthema. Naast de cognitiewetenschappen en de sociologie is het een centraal begrip in de cybernetica, de economie, de politicologie, de rechtswetenschappen, de neurobiologie, organisatiekunde en het maatschappelijk werk.³¹ Juist omdat de context zo van belang is, is het begrip zelfregulering niet sluitend eenduidig te definiëren. Niettemin bestaat er een aantal kenmerkende omschrijvingen van het verschijnsel: *zelfregulering als bundeling van niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn respectievelijk hun vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend*.³²

Kort gezegd, houdt zelfregulering in de meest zuivere vorm in, dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen, uitvoeren of handhaven van de regels.³³ Zelfregulering geschiedt aldus niet door de wetgever, maar door de maatschappelijke actoren zelf (eenzijdig). Opdat de overheid slechts dat reguleert wat strikt noodzakelijk is, worden wanneer er een probleem is dat opgelost moet worden, instrumenten van alternatieve regelgeving ingezet – zoals een gedragscode –, waarbij ‘maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van de regels, indien nodig binnen een wettelijk of rechterlijk kader’.³⁴ Zelfregulering in samenspraak met de overheid komt voor in de vorm van het sluiten van convenanten (tweezijdig). De overeenkomst bevat afspraken tussen de overheid en (groepen van) belanghebbenden over het in een bepaalde sector van de samenleving te voeren beleid.

Zelfregulering kan verschillende achtergronden hebben. Soms sluit de traditie in een sector aan bij zelfregulering (gewoonte). Zelfregie kan kleinschalig plaatsvinden, zonder een vervanging te zijn van overheidsregulering. Instrumenten van zelfregulering zijn daarnaast veelal minder dwingend dan wetgeving en maken het respecteren van bestaande machtsverhoudingen mogelijk. Ook kan de sector gezamenlijk afspraken overeenkomen, zoals bij het verminderen van het gebruik van zware metalen in de verfindustrie.³⁵ Een belangrijk argument achter de inzet van instrumenten van zelfregulering ligt echter op het terrein van de uitvoering en het besef dat de overheid niet

31 Vgl. Donkers, G.L.A.M., *Zelfregulering als agogisch reflectiekader*, diss. Rijksuniversiteit Groningen, Utrecht 1999, p. 71-72.

32 Horizontale regelontwikkeling, naleving, toezicht en handhaving. Zie: Driel, M. van, *Zelfregulering. Hoog opspelen of thuisblijven*, diss. Universiteit van Utrecht, Deventer 1989, p. 2.

33 Baarsma e.a. 2003, p. 13.

34 Giessen 2007, p. 7-13.

35 Zie: Peppel, R.A. van de, *Naleving van milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*, diss. Rijksuniversiteit Groningen, Deventer 1995.

alles kan regelen. Nadat eind jaren 80 van de vorige eeuw het inzicht doordrong dat sturing door de overheid principiële en praktische grenzen kent en dat sectoren in de samenleving maar beperkt en moeizaam doordringbaar zijn met sturingssignalen van buiten³⁶, wordt met het beleidsplan *Zicht op wetgeving*³⁷ gezocht naar nieuwe vormen van overheidsregulering, waarbij daar waar mogelijk door de overheid ruimte gelaten wordt voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties. Deze lijn is voortgezet met de zogenoemde 'MDW-operatie' uit de jaren 90, waarbij het accent lag op lastenverlichting en stimulering van de economie door marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit,³⁸ en de erkenning van zelfzorgsystemen door het gebruik van kwaliteitsafspraken binnen sectoren of branches in de nota *Bruikbare rechtsorde*.³⁹ Als alternatief voor wetgeving kunnen convenanten worden gesloten, met daarin afspraken tussen de overheid en (groepen van) belanghebbenden over het in een bepaalde sector te voeren beleid. Kern van het covenant is telkens de ruil ten behoeve van een publiek doel. Ook in de nota *Vertrouwen in wetgeving*⁴⁰ is het vertrouwen in burgers, bedrijfsleven en professionals het uitgangspunt, door het inzetten van zelfreguleringscapaciteiten binnen sectoren van de samenleving, opdat de overheid slechts dat reguleert wat strikt noodzakelijk is.⁴¹

2.2.2 Zelfregulering versus wetgeving

In veel gevallen treedt de overheid op om een bepaald doel te bereiken of wordt door haar wetgeving ontwikkeld in antwoord op een geconstateerd maatschappelijk probleem. Maar overheidsoptreden kan zelf ook maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengen. Dit overheidsfalen ontstaat bijvoorbeeld als gevolg van de complexiteit van het probleem of het te reguleren terrein. Om deze redenen zou de overheid pas moeten ingrijpen als het zelfregulerend vermogen in een bepaald gebied tekortschiet: vanaf de jaren negentig ontstond er in toenemende mate aandacht voor deregulering. En in dat kader werd zelfregulering steeds vaker als optie genoemd.⁴²

36 Vgl. Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, oratie Tilburg, Alphen aan den Rijn 1987.

37 *Kamerstukken II* 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

38 *Kamerstukken II* 2003-2004, 24 036, nr. 284.

39 *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 279, nr. 9.

40 *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 731, nrs. 1 en 2.

41 Zelfregulering wordt hier gepaard aan een terugtrekkende centrale overheid als wetgever. Hierbij wordt opgemerkt dat deze terugtrekking door de toename van richtlijnen en verordeningen uit Europa gecompenseerd is en daarom mogelijk door burgers en bedrijven niet als zodanig ervaren is.

42 Baarsma e.a. 2003, p. 9-12.

Behalve het eigenbelang van de markt of sector om zaken zelf te regelen en anderen of de overheid buiten de deur te houden, zijn er meer argumenten voor de keuze voor zelfregulering. Zo beschikt de sector vaak over meer specifieke kennis, die vereist is voor het opstellen van regulering, dan de overheid. Ook zullen de kosten van de invoering van de regulering lager zijn wanneer deze door de sector zelf in plaats van door de overheid moeten worden gedragen. De efficiëntie (bereidheid tot naleving) is bovendien groter wanneer de regulering niet (extern, bijv. door de overheid) wordt opgelegd, maar door de sector zelf (mede) is opgesteld.⁴³ Daarnaast is zelfregulering flexibeler dan overheidsregulering: zelfregulerende organisaties of sectoren zijn veelal minder bureaucratisch dan de overheid, waardoor regels sneller en soepeler vastgesteld en gewijzigd kunnen worden dan het opstellen en implementeren van wetgeving. Tot slot kan zelfregulering de taken van het overbelaste overheidsapparaat verlichten, bijvoorbeeld door het inschakelen van een mediator die de partijen op één lijn probeert te krijgen, waardoor zij niet meer naar de rechter gaan voor geschilbeslechting.⁴⁴

Hypothese

Afgeleid van bovenstaande overwegingen luidt de op de eerste deelvraag betrekking hebbende hypothese:

Zelfregulering wordt ingegeven door motieven van doelmatigheid (aan de kant van de overheid) en het voorkomen van een toename van overheidsregulering (aan de kant van de onderwijssector).

Onderzoek⁴⁵ maakt duidelijk dat in algemene zin niet gesteld kan worden dat zelfregulering minder kosten of meer baten met zich meebrengt dan wetgeving, omdat de totale effecten te case-specifiek zijn: het hangt af van de context en uitwerking van het instrumentarium. De kosten voor de totstandkoming en naleving zijn bij zelfregulering lager dan bij wetgeving, maar de baten zijn bij wetgeving door een hogere effectiviteit juist hoger. Omdat handhaving bij niet-naleving bij zelfregulering problematisch kan zijn, moet de overheid kosten maken om de sector van een afstand 'in de gaten te houden'; deze kosten van metatoezicht vormen een kostenpost in het nadeel van zelfregulering.

43 Zie ook: Scheltema, M.W., *Effectiviteit van privaatrechtelijke regulering: is dat meetbaar?*, oratie, Den Haag 2012.

44 Opgemerkt wordt dat mediation ook bij staatsregulering mogelijk is. Bron: Baarsma e.a. 2003, p. 18-19.

45 Baarsma, B., C. Koopmans, J. Mulder, M. de Nooij & C. Zijdeveld, *Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*, SEO-rapport nr. 720, Amsterdam 2004, p. 101.

Wanneer de sector eenmaal voor zelfregulering in een bepaalde richting heeft gekozen, wordt het moeilijker voor de overheid die later strengere regulering overweegt, de regulering in een andere richting te sturen. Over het algemeen is het wijzigen van zelfreguleringsafspraken lastig, omdat daarover veelal geen vaste (constitutionele) regels zijn afgesproken. Daar komt bij dat zelfregulering concurrentiebelemmerend kan werken, bijvoorbeeld door het vaststellen van hoge kwaliteitsstandaarden of het opwerpen van toetredingsbelemmeringen.⁴⁶ Vaak gaat dit gepaard met een dominante rol van één of enkele partijen binnen de sector. Deze machtspositie maakt ook dat bij de naleving van de toch al moeilijk af te dwingen zelfreguleringsafspraken, voor sommige partijen soms andere voorwaarden gelden. Dat tast de rechtszekerheid aan.

2.2.3 Vormen

Zelfregulering kan op uiteenlopende wijze vorm krijgen.⁴⁷ Maatschappelijke druk speelt soms een rol: met het 'vrijwillig' opstellen van gedragsregels kan een organisatie het publiek laten zien van goede wil te zijn (imago). Zo ontwikkelde de kleding- en sportgoederenindustrie een gedragscode, als reactie op de maatschappelijke verontwaardiging over vermeende kinderarbeid.⁴⁸

Ook de overheid kan een maatschappelijk vraagstuk geheel aan de betrokken sector overlaten, of algemene kaders stellen waarbinnen burgers en instellingen zelf de regels een bepaalde – door de overheid gewenste – in-

46 Zo betekende de invoering per 1 mei 2006 van de door de hoger onderwijssector zelf ontwikkelde Gedragscode hoger onderwijs, dat een aantal met privaat geld gefinancierde onderwijsinstellingen het onderwijs aan internationale studenten moest staken omdat niet tijdig aan de accreditatie-eis kon worden voldaan. De Gedragscode verplicht de instellingen namelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan te bieden aan internationale studenten. Omdat de opleidingen van een groot aantal (met name door de overheid gefinancierde) onderwijsinstellingen in april 2006 ook nog niet de accreditatieprocedure hadden doorlopen, is door hen in een *sideletter* bij de Gedragscode een overgangssituatie afgesproken: instellingen waarvan 90% van de opleidingen was geaccrediteerd voldeden aan de voorwaarden, mits uiterlijk 1 april 2007 ook de resterende opleidingen geaccrediteerd zouden zijn. De overgangsregeling kwam met name de door de overheid gefinancierde onderwijsinstellingen ten goede want de soepele benadering gold niet voor de privaat gefinancierde onderwijsinstellingen. Zie verder: hoofdstuk 4.

47 Zie ook: Westerman, P.C. & A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag 2008.

48 Nike heeft bijvoorbeeld sinds 1992 een gedragscode die bedrijven die voor Nike werken verplicht zorg te dragen voor goede arbeidsomstandigheden voor de werknemers uit de lagelonenlanden, met een veilige en gezonde werkomgeving zonder misbruik, vernedering of uitbuiting.

houd kunnen geven.⁴⁹ Bij wettelijk geconditioneerde zelfregulering, tot slot, laat de overheid het reguleringsinitiatief volledig over aan het veld maar stelt zij aan het te bereiken resultaat wel randvoorwaarden, welke in wettelijke kaders kunnen zijn vastgelegd. Hierbij zijn de activiteiten van de overheid en veldpartijen complementair aan elkaar.⁵⁰ Voordeel is dat de inbreuk door de overheid geringer is en dat de handelingsvrijheid van het veld groter is ten opzichte van zuivere overheidsregulering, terwijl de overheid de te realiseren overheidsdoelstelling in de gaten houdt.⁵¹

De wetgever stelt materiële of procedurele voorwaarden en oefent grote invloed uit.⁵² Er zijn drie hoofdvormen te onderscheiden:⁵³

- De vorm waarin de wetgever zelfregulering opdraagt en rechtsgevolgen aan het eindproduct verbindt. Een voorbeeld is het wettelijk tuchtrecht voor loodsen.⁵⁴
- De vorm waarin de wetgever de mogelijkheid tot zelfregulering biedt, en rechtsgevolgen aan het eindproduct verbindt. Een voorbeeld is de algemeenverbindendverklaring van een CAO.
- De vorm waarin de (dreiging met) wet(geving) een stok achter de deur is, voor het geval partijen er zelf niet uitkomen.

Er wordt in veel sectoren zelfregulering aangetroffen. Van belang daarbij is dat de wetgever aansluit bij de belevingswereld van de doelgroep, wil hij de identiteit en autonomie van de betrokken sector tot hun recht laten komen.⁵⁵ Dat kan een principiële grond hebben, zoals bij de commissies van beroep in het bijzonder onderwijs (de grondwettelijke vrijheid van onderwijs is daar leidend),⁵⁶ maar het kan ook een meer praktische reden hebben, zoals de

49 Nota *Rechtsstaat en rechtsorde*, Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 1, p. 5-6.

50 Eijlander & Voermans 2000, p. 71. Zie ook: Petersen, A. van & F. van Vree, *Randvoorwaarden voor zelfregulering. Het veld aan het roer*, Research voor Beleid nr. 2, 2005.

51 Zie ook Baarsma e.a. 2003, p. 52.

52 Gestel, R. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*, diss. Universiteit van Tilburg, Den Haag 2000, p. 144-145.

53 Eijlander & Voermans, 2000, p. 72 e.v.

54 Art. 28 e.v. van de Loodsenwet. Het loodswezen kent – evenals de advocatuur, het notariaat, de gerechtsdeurwaarders, accountants, octrooigemachtigden, beroepsbeoefenaren in de individuele gezondheidszorg, veterinairen en zeevarenden – een wettelijk geregeld tuchtrecht, als sluitstuk van zelfregulering. Het wettelijk tuchtrecht stelt onder meer regels over de eisen aan een klaagschrift, het onderzoek naar een klacht, de gang van zaken tijdens het proces, de op te leggen maatregelen (zoals de boete of een schorsing), spoedvoorzieningen en rechtsmiddelen, maar regelt niet het materiële tuchtrecht (de beroepsnormen), de beroepsorganisaties en de organisatie van de tuchtcolleges.

55 Van Gestel 2000, p. 74 en 309.

56 Zie bijvoorbeeld art. 4.1.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

gedachte dat de doelgroep (uitvoerenden, belanghebbenden, afnemers, gebruikers) het beste zelf kan uitmaken hoe zij haar belang behartigt. Daarnaast kan de grotere betrokkenheid van de doelgroep ook leiden tot grotere bereidheid de zelfgestelde regels na te leven. Bovendien bespaart de overheid op handhavings- en uitvoeringskosten.⁵⁷

2.2.4 Voorwaarden

Er zijn verschillende voorwaarden te onderkennen voor een kansrijke inzet van zelfregulering. In de eerste plaats is het zelfregulerend vermogen van de sector van belang: de partijen moeten de wil hebben om samen te werken en sturing te geven aan verschillende beleidsvraagstukken. In de sector moet een cultuur van gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van een maatschappelijke vraagstuk bestaan.⁵⁸ Hiermee hangt de mate waarin partijen zich georganiseerd hebben samen. Veelal is een intermediaire organisatie noodzakelijk die voor de overheid of maatschappelijke organisaties als aanspreekpunt fungeert en individuele bedrijven informeert en aanspoort. Een brancheorganisatie waarin de verschillende individuele partijen vertegenwoordigd zijn, dient over voldoende deskundigheid te beschikken om beslissingen te nemen en controle uit te oefenen over de acties van haar leden, die zich vertegenwoordigd moeten voelen door de landelijke organisatie.⁵⁹ Niet iedere onderneming of branche zal immers in staat zijn namens haar leden een maatschappelijk probleem te onderkennen, te analyseren en vervolgens een zelfreguleringsinstrument te ontwikkelen en te implementeren. De kans dat de achterban de aansluiting verliest gedurende dit proces is groot; de brancheorganisatie moet er derhalve voor waken dat de leden betrokken blijven.⁶⁰

In de tweede plaats moet er draagvlak zijn binnen de sector, want draagvlak veronderstelt belang: pas wanneer voordeel verwacht wordt of nadeel

57 Eijlander & Voermans 2000, p. 75.

58 Bressers legt het verband tussen bij het bedrijfsleven bestaande motivatie om het milieu te beschermen en de mogelijkheid om bedrijven op dat punt tot zelfregulering aan te zetten. Vgl. Bressers, J.Th.A., *Motieven tot zelfregulering*, in: *Milieumanagement: een systematische aanpak voor bedrijven en andere organisaties*, Alphen aan den Rijn 1994, p. 13-25.

59 Eijlander, Ph. & P. Populier, *Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester?*, Preadviezen Vereniging voor wetgevingsbeleid, Nijmegen 2007, p. 36.

60 Beroeps- en brancheorganisaties worden vaak als lobbygroepen gezien, maar hebben zich ontwikkeld tot belangrijke partijen op het terrein van beleidsvorming en -uitvoering. Vgl.: Heffen-Oude Vrielink, M. van & T. Brandsen, *Brancheorganisaties en gedragscodes: de spagaat van zelfregulering*, *Recht der Werkelijkheid*, 2004/2, p. 31-50.

kan worden afgewend, zal de sector tot zelfregulering bereid zijn. Voordeel kan ook zijn dat de sector de overheid op afstand houdt.⁶¹ Samenwerking moet daarbij voor ieder van de afzonderlijke partijen een betere optie zijn dan individueel handelen. Het behartigen van de belangen vereist niet alleen vakinhoudelijke, maar ook politiek-bestuurlijke en financiële kennis bij zowel bestuurders als uitvoerders: het zelfreguleringsproces speelt zich vaak af in samenwerking met, of op verzoek van, de overheid en zelfregulering is voor de betrokken partijen vaak een kostbare aangelegenheid in vergelijking met regulering door de overheid.⁶² Belangrijk hierbij is dat het eigenaarschap van het zelfreguleringsinstrument duidelijk voelbaar blijft bij de doelgroep: het creëren en onderhouden van draagvlak is belangrijk om betrokkenheid bij het proces te garanderen.

In de derde plaats zijn concrete en meetbare doelstellingen voor succesvolle zelfregulering van belang. Deze maken het mogelijk om aan het einde van het proces een oordeel te vellen over de vraag of het zelfreguleringsproces aan de verwachtingen heeft voldaan. Hierbij is inhoudelijk onderhoud nodig om te voorkomen dat de in het zelfreguleringsinstrument opgenomen informatie of verplichtingen na verloop van tijd onvoldoende aansluiten bij de wensen en doelstellingen van de belanghebbenden.

En tenslotte: wil een zelfreguleringsinstrument effectief zijn, dan moet het bekend zijn, geïnternaliseerd zijn en worden nageleefd. Een vorm van toezicht kan zijn het instellen van een arbitragecommissie en/of geschillencommissie, die sancties kan opleggen zoals een waarschuwing, een boete of een royement. Baarsma e.a. onderkennen daarnaast het belang van (gerechtvaardigd) vertrouwen op de sociale controle bij de naleving. Het is immers niet mogelijk of wenselijk om de naleving geheel te controleren op basis van formele procedures. Sociale controle kan vorm gegeven worden door een systeem van klachtbehandeling, waarbij consumenten of collega's een klacht kunnen indienen wanneer zij vinden dat de code is geschonden.

61 Zie ook de door Fisher & Ury ontwikkelde onderhandelingstheorie *Best alternative to a negotiated agreement* (BATNA), in Fisher, R. & W. Ury *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Londen 2011. In deze theorie wordt, zonder elkaar daarover te informeren, door partijen een alternatief geformuleerd voor de situatie waarin de onderhandelingen niet tot overeenstemming leiden. De probleemoplossende benadering vereist dat partijen tijdens de onderhandelingen niet instemmen met een slechtere uitkomst dan het geformuleerde alternatief.

62 Van Petersen & Van Vree 2005.

2.3 TWEE INSTRUMENTEN VAN ZELFREGULERING

Het uiteindelijk product van zelfregulering kan uit verschillende type instrumenten bestaan. Baarsma e.a. onderscheiden 22 verschijningsvormen, bijvoorbeeld contractuele instrumenten zoals het Algemene Voorwaarden Overleg (SER), geschilbeslechtende instrumenten zoals arbitrage en mediation, informerende instrumenten zoals een keurmerk of certificaat en gedragsgerichte instrumenten zoals een gedragscode, reclamecode of convenant.⁶³ In dit onderzoek beperk ik me tot twee instrumenten van zelfregulering, het convenant en de gedragscode, waarbij (direct of indirect) een relatie bestaat tot de implementatie van de Studentenrichtlijn.

2.3.1 Convenanten

In toenemende mate werd in de jaren 90 van de vorige eeuw gebruik gemaakt van het convenant als beleidsinstrument, onder meer als gevolg van een verandering van de bestuurscultuur (horizontalisering) en meer beleidsinhoudelijke factoren. Het streven van de rijksoverheid is erop gericht om minder dwingend en regulerend op te treden. Daarbij past de systematiek van het convenant, waarbij de overheid bijvoorbeeld prestaties toezegt, in ruil voor verplichtingen die de sector op zich neemt. De door de overheid gestelde beleidsdoelen zijn vaak complex en ambitieus. Voor het realiseren van deze doelen is de medewerking van bedrijven, instellingen en/of andere overheden wenselijk of zelfs noodzakelijk. In convenanten kunnen daarover afspraken worden gemaakt.⁶⁴

Onder een convenant wordt verstaan een schriftelijke ondertekende afspraak of een samenstel van zodanige afspraken, hoe ook genoemd, met een of meer wederpartijen, die in elk geval mede strekt ter verwezenlijking van beleid van de rijksoverheid. Een branche-organisatie, maar ook een individueel bedrijf kan partij zijn in een convenant. De inhoud van de regels wordt bepaald door de overheid en de bedrijven gezamenlijk.⁶⁵ De overheid is derhalve partij, terwijl dat bij gedragscodes niet zo hoeft te zijn. In ruil voor naleving van de regels door private partijen, bevat het convenant vaak een toezegging met betrekking tot het gebruik van publieke bevoegdheden. Om die reden spreekt Lubach van een bevoegdhedenovereenkomst.⁶⁶

⁶³ Baarsma e.a. 2003, p. 23.

⁶⁴ Advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten, *Kamerstukken II* 1992-1993, 22 800 VI, nr. 4.

⁶⁵ Baarsma e.a. 2003, p. 95-99.

⁶⁶ Zie: Lubach, D.A., *Beleidsovereenkomsten, Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid*, Deventer 1982.

De Algemene Rekenkamer maakt onderscheid⁶⁷ tussen overbruggende, vooruitlopende, aanvullende/uitvoerende en zelfstandige convenanten, waarbij convenanten overigens meerdere van deze typen in zich kunnen verenigen:

- Overbruggingsconvenanten dienen ter opvulling van een regelgevings-hiaat en worden gesloten in afwachting van nieuwe regelgeving. Met hun inhoud is niet direct beoogd die nieuwe regels al vast vorm te geven. Zij repareren tijdelijk de reeds bestaande regels. Overbruggingsconvenanten dragen derhalve een voorlopig karakter.
- In vooruitlopende convenanten wordt toegezegd tot regelgeving te komen. De inhoud van de regelgeving kan in het convenant nader worden aangegeven. Het convenant anticipeert derhalve, in tegenstelling tot de overbruggingsconvenanten, juist wel op de nieuwe regelgeving. De inhoud van de toekomstige regelgeving wordt zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen.
- Aanvullende/uitvoerende convenanten vormen een alternatief voor wet- of regelgeving. Zij hebben de strekking (nadere) regelgeving overbodig te maken. Zij treden meestal in de plaats van lagere regelgeving en vullen of scherpen hogere regelgeving aan. In veel gevallen treedt het convenant niet zozeer in de plaats van formele wetgeving, maar meer van uitvoeringsvoorschriften, die krachtens de wet kunnen, maar niet behoeven te worden vastgesteld (bijvoorbeeld algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen). In zulke gevallen kan het uitvaardigen van nadere regelgeving ook als een stok achter de deur dienen. De wet schept het kader waarbinnen de uitvoering met behulp van convenanten plaats kan vinden.
- Aan zelfstandige convenanten liggen geen in wetgeving neergelegde beleidslijnen ten grondslag. Deze convenanten hebben eveneens de strekking regelgeving overbodig te maken. Het verschil met de vorige categorie is dat zij niet aan hogere regelgeving zijn gerelateerd.

Inhoudelijk kunnen twee soorten convenanten worden onderscheiden:

1. beleidsinhoudelijke convenanten, bijvoorbeeld gericht op het terugdringen van afvalstromen en energiegebruik; en
2. procedureel-organisatorische convenanten, bijvoorbeeld gericht op het maken van afspraken over de wijze waarop overleg gevoerd zal gaan worden of over de overdracht van bevoegdheden. Deze convenanten beogen primair, of uitsluitend, het instellen, wijzigen of verbeteren van institutionele kaders. Een voorbeeld zijn de bestuursakkoorden van de regering met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

⁶⁷ Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen, *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 480, nrs. 1-2, p. 13-14.

Voor beleidinhoudelijke convenanten zijn duidelijke afspraken over de handhaving (zoals periodieke voortgangsbewaking en boetebepaling) van belang. Dit geldt in mindere mate voor procedureel-organisatorische convenanten. In de meeste van dit type convenanten is de overheid zelf vertegenwoordigd in het overlegorgaan waarover in het convenant nadere afspraken worden gemaakt. Uit hoofde van die positie heeft het publieke bestuursorgaan direct zicht op de mate waarin de procedurele of organisatorische afspraken worden nageleefd.⁶⁸ Overigens brengt de Raad van State om de twee jaar een rapport uit over de uitvoering van de bestuursakkoorden tussen het Rijk en de gemeenten.

Er zijn convenanten waarbij sprake is van een resultaatverplichting, maar dat is niet per definitie het geval omdat in convenanten partijen vaak alleen verklaren dat ze een bepaalde inspanning zullen leveren, een bepaalde zorg op zich zullen nemen of zullen streven naar een bepaalde situatie. Een convenant biedt marktpartijen voordelen, zoals greep op het overheidshandelen en een grotere flexibiliteit van de regelgeving dan wetgeving. Ook kan een convenant een concrete invulling geven aan wettelijke voorschriften. Dat past beter bij de handelwijze van de branche dan wanneer de uitwerking van wettelijke voorschriften door de overheid opgelegd wordt. Nadeel kan zijn dat de bewegingsvrijheid wordt beperkt.

De mate van succes van de werking van convenanten wordt bepaald door zaken als concrete doelstellingen, duidelijkheid over de looptijd (begin- en eindtermijn van de uitvoering), geschilbeslechting, transparantie over de kosten die gemoeid zijn met het doorvoeren van maatregelen, monitoring van de naleving en duidelijke regels inzake wijziging en opzegging van (bepalingen in) het convenant.⁶⁹

Gebruik van convenanten

Convenanten zijn als bestuurlijke instrumenten voor het uitvoeren van overheidsbeleid vooral geschikt als methode om ten aanzien van nieuwe onderwerpen een proces op gang te brengen en te begeleiden, of om gezamenlijk vorm te geven aan het verwerklijken van doeleinden binnen een al vaststaand wettelijk kader. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin vaststaat dat er wetgeving komt, en vooruitlopend daarop reeds resultaten kunnen worden geboekt, of als verwacht wordt dat wetgeving op de duur overbodig zal zijn. Het convenant biedt de overheid een grote mate van vormvrijheid en flexibiliteit ten opzichte van een wettelijke regeling. Nadeel voor de overheid bij het sluiten van een convenant is dat inspanningsverplichtingen lastig

⁶⁸ Bron: Baarsma e.a. 2003, p. 95-99.

⁶⁹ Zie: Pröpper, I.M.A.M. & M. Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer 1992.

gecontroleerd en gehandhaafd kunnen worden. Bovendien vervalt de prikkel na het behalen van het afgesproken doel.

Het sluiten van een convenant is een beleidsdaad waarvoor de minister op de gebruikelijke wijze door de Staten-Generaal ter verantwoording kan worden geroepen. Onder bepaalde omstandigheden kan het echter wenselijk zijn het convenant reeds vóór ondertekening door de minister aan de Staten-Generaal voor te leggen, of het voornemen er een te sluiten kenbaar te maken.⁷⁰ In het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten⁷¹ acht het kabinet het convenant vooral geschikt:

- als methode om op nieuwe terreinen of ten aanzien van nieuwe onderwerpen een proces op gang te brengen en te begeleiden waarbinnen de betrokken partijen tezamen toewerken naar de beoogde situatie;
- als methode om gezamenlijk vorm te geven aan het verwerkelijken van doeleinden binnen een al vaststaand wettelijk kader of op terreinen waar bestuursrechtelijke wetgeving uit de aard der zaak niet of slechts zijdelings aan de orde is en waar algemene lijnen van beleid reeds zijn vastgesteld en bijvoorbeeld zijn neergelegd in plannen of nota's.

Het kabinet concludeerde dan ook dat, in plaats van voor wetgeving, voor convenanten kan worden gekozen wanneer de mogelijke vormgeving van wetgeving nog niet precies genoeg kan worden bepaald, om de mogelijkheden te verkennen en tegelijkertijd alvast inhoudelijk resultaat te boeken of wanneer van een convenant in vergelijking met wetgeving een aantoonbaar grotere effectiviteit of doelmatigheid mag worden verwacht. Voordat besloten wordt een convenant te sluiten, dient derhalve nagegaan te worden of het convenant het meest gerede instrument is voor het bereiken van de beleidsdoelen en moet vastgesteld worden welke functie het hierbij geacht wordt te vervullen. Convenanten kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om stappen vast te leggen waarlangs gezamenlijk, binnen een wettelijk kader, de doelstellingen kunnen worden bereikt. In dat geval zijn convenanten een hulpmiddel om de uitvoering van wetgeving gecoördineerd ter hand te nemen en de effectiviteit van wetgeving te vergroten. Door de afweging expliciet te maken kan duidelijk worden of het convenant een zelfstandige, dan wel een ondersteunende functie dient te vervullen. In dat laatste geval zullen, met het

70 Overigens worden ook binnen de EU en op andere nationale bestuursniveaus convenanten gesloten, bijvoorbeeld door provincies en gemeenten. *Multilevel* in plaats van uitsluitend op het niveau van de Rijksoverheid.

71 Bron: *Kamerstukken II 1992-1993*, 22 800 VI, nr. 4, p. 8.

oog op het bereiken van de doeleinden van het beleid, naast het convenant andere beleidsinstrumenten ingezet moeten worden.⁷²

Aanwijzingen voor convenanten

Al in 1991 vroeg het kabinet advies aan de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten (Toetsingscommissie) over de mogelijkheden en beperkingen van convenanten als alternatief voor wetgeving. De Toetsingscommissie bracht in april 1992 haar advies uit. In datzelfde jaar concludeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de juridische positie van het instrument convenant duister is.⁷³ Ten eerste is de plaats van het convenant binnen het overheidsinstrumentarium niet uitdrukkelijk in de wet erkend. Ten tweede is niet altijd duidelijk of met een convenant altijd in privaatrechtelijke zin bindende afspraken beoogd zijn.

In oktober 1992 formuleerde het kabinet zijn standpunt over het advies van de Toetsingscommissie.⁷⁴ Het kabinet kwam tot de conclusie dat er geen aanleiding bestond voor het opstellen van een algemene wettelijke regeling voor convenanten. Convenanten zouden vanwege hun verscheidenheid niet of slechts moeizaam onder een wettelijke regeling kunnen worden gevat. Volgens het kabinet was een belangrijk voordeel van convenanten gelegen in de vormvrijheid en in de flexibiliteit van het instrument. Met een wettelijke regeling zou onvermijdelijk verstarring optreden, waardoor een deel van de voordelen van het instrument weer verloren zou gaan. Bovendien was nog niet gebleken dat een wettelijke regeling noodzakelijk was. Met toepassing van het geldende bestuurs- en burgerlijk recht kon worden volstaan.

Indien juist gehanteerd, kunnen convenanten volgens het kabinetsstandpunt goede bestuurlijke instrumenten zijn voor het uitvoeren van overheidsbeleid. Het kabinet waarschuwde echter voor een ongebreideld gebruik van het instrument. Gesteld voor een eenduidige keuze tussen wetgeving en convenanten, gaf het kabinet aan een voorkeur te hebben voor wetgeving. Het kabinet zou bevorderen dat aanbevelingen voor het gebruik van convenanten door de rijksoverheid zouden worden opgesteld. Eind 1992 werd een interdepartementale werkgroep ingesteld om Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten op te stellen. De door de werkgroep opgestelde concept Aanwijzingen werden in januari 1994 in de ministerraad besproken en vervolgens voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Dit advies verscheen

⁷² Bron: *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 480, nrs. 1-2, p. 20.

⁷³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de regering, Den Haag: SDU Uitgeverij 1992.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1992-1993, 22 800 VI, nr. 4, p. 4 e.v.

medio 1995. Na vaststelling door de minister-president traden op 1 januari 1996 de Aanwijzingen voor convenanten in werking.⁷⁵

De Aanwijzingen bevatten voorschriften voor het opstellen van convenanten en zijn tevens een hulpmiddel voor beleids- en wetgevingsambtenaren bij de totstandkoming van convenanten. Zij beogen bij te dragen aan een betere kwaliteit van convenanten en de efficiëntie bij de totstandkoming ervan te bevorderen. De Aanwijzingen hebben betrekking op zowel de procedure die bij de totstandkoming van een convenant gevolgd moet worden als de inhoud van een convenant. Na een evaluatie traden met ingang van 1 februari 2003 de herziene Aanwijzingen voor convenanten in werking.⁷⁶

Algemene wet bestuursrecht

Voor convenanten ontbreekt een expliciete, algemene juridische grondslag. Hoewel oorspronkelijk titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gereserveerd was voor bestuursovereenkomsten, is er tot op heden door de wetgever geen algemene regeling getroffen waarmee een juridische basis wordt gecreëerd voor overeenkomsten met overheden, naast het privaatrechtelijke overeenkomstenrecht. Deze wordt ook niet meer verwacht.⁷⁷ Overigens is in een aantal gevallen in specifieke wetgeving wel een basis gelegd voor dit type overeenkomsten. Zo is bijvoorbeeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid opgenomen dat overheden een bestuurs-overeenkomst kunnen sluiten.

2.3.2 Convenant IND – Instellingen voor hoger onderwijs

Sinds 2001 kende het Nederlandse systeem in de uitvoeringspraktijk naast de reguliere procedure een verkorte toelatingsprocedure op (onder meer) het

⁷⁵ Bron: *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 480, nrs. 1-2, p. 8.

⁷⁶ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, *Stcrt.* 2003, nr. 18.

⁷⁷ Bij de herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) overwoog de wetgever in reactie op het advies van de Raad van State (Voortgangsrapportage, *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 VI, nr. 7, p. 9) dat het ontwerpen van een eigen wettelijke regeling van de publiekrechtelijke overeenkomst een van de onderwerpen is, die de Commissie Algemene regels van bestuursrecht op haar programma heeft staan, als een onderwerp dat in de vijfde tranche van de Awb een plaats zal krijgen. Nu de vierde tranche van de Awb eerst per 1 juli 2009 inwerking getreden is nadat het voorontwerp al in september 1999 was verschenen, wordt de vijfde tranche niet meer verwacht (wetsvoorstel 29 702, *Kamerstukken II* 2003-2004, nr. 2. Wet van 25 juni 2009, *Stb.* 2009, 264).

gebied van studie. De verkorte procedure was geregeld in beleidsregels⁷⁸ en was mogelijk op grond van een tussen de IND en de individuele onderwijsinstelling getekende overeenkomst, die vanuit het theoretisch kader kan worden gekarakteriseerd als een uitvoerend convenant, volgens het in de vorige paragraaf beschreven onderscheid dat door de Algemene Rekenkamer wordt gemaakt. Het convenant trad niet in de plaats van formele wetgeving maar meer van uitvoeringsvoorschriften; het was geen algemeen instrument, maar een individuele bestuursovereenkomst, gericht op het maken van afspraken. Inhoudelijk was het convenant daarmee procedureel-organisatorisch van aard, waarbij moet worden opgemerkt dat voordat het instrument toegepast werd, niet bewust is nagegaan of het convenant wel het meest gereede instrument was voor het bereiken van de beleidsdoelen, of dat was vastgesteld welke functie het convenant geacht werd hierbij te vervullen.

Hypothese

Gelet hierop luidt de op de zesde deelvraag betrekking hebbende hypothese:

Toelating op basis van een convenant leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.

Nederland heeft in oktober 2006 met de introductie van het destijds nieuwe artikel 3.41a Vreemdelingenbesluit 2000 de bepaling uit artikel negentien van de Studentenrichtlijn geïmplementeerd.⁷⁹ Daarmee werd een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de behandeling van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wegens studiedoeleinden. Er werd voorzien in de mogelijkheid voor de IND een convenant (tweezijdige overeenkomst) te sluiten met onderwijsinstellingen en daarmee een verkorte en snelle procedure voor de afgifte van verblijfsvergunningen te realiseren. Aldus werd de verkorte toelatingsprocedure vanuit de beleidsregels overgeheveld naar en nader uitgewerkt in het (toen) nieuwe artikel 3.31 van het VV 2000.⁸⁰ Dat moest ook, omdat implementatie van een richtlijn in een circulaire (beleidsregel) immers niet is toegestaan op

78 Hoofdstuk B1/1.3 Vc 2000 (oud).

79 Op grond van het artikel 3.41a waren in artikel 3.31 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 nadere regels gesteld met betrekking tot de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning 'studie' op grond van een convenant. Deze convenanten zijn per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid beëindigd (*Stb.* 2010, 307). Sedertdien hebben onderwijsinstellingen die als referent zijn erkend toegang tot de versnelde procedure. Artikel 3.41a Vb 2000 is derhalve geschrapt (net als 3.31 VV 2000). Zie hoofdstuk 4.

80 Zie voetnoot 79 van dit hoofdstuk.

grond van jurisprudentie van het EU Hof van Justitie.⁸¹ Met ingang van 1 augustus 2008 was het sluiten van een convenant tussen de IND en de onderwijsinstelling zelfs verplicht gesteld voor het aanvragen van verblijfsvergunningen voor internationale studenten.⁸²

Een van de voorwaarden voor het sluiten van een convenant was dat de onderwijsinstelling was opgenomen in het register van de Gedragscode hoger onderwijs. Deze Gedragscode is door de onderwijssector opgesteld en bevat kwaliteitscriteria met betrekking tot het onderwijsaanbod en de werving en toelating van internationale studenten. Zie hiervoor paragraaf 2.3.4 en hoofdstuk 4. Verkorting van de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning voor studietoelating op grond van het convenant werd gerealiseerd door niet langer de overheid (IND) te laten beoordelen welke onderwijsinstellingen zich kwalificeren voor de toelating van internationale studenten, maar dit de onderwijsinstellingen zelf te laten doen door zelfbinding aan de door de onderwijssector in de Gedragscode opgenomen kwaliteitscriteria. Met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid per 1 juni 2013 is de conventensystematiek komen te vervallen. Inhoudelijk zijn de criteria echter niet veranderd, door omzetting ervan in wetgeving ter zake van de erkenning als referent. Zie verder hoofdstuk 4.

Hypothese

Afgeleid uit de bovenstaande beschouwingen luidt de op de vierde deelvraag betrekking hebbende hypothese:

Het afsluiten van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling is een stimulerende voorwaarde voor verkorting van de doorlooptijden van vreemdelingenrechtelijke procedures.

2.3.3 *Gedragscodes*

In de literatuur wordt een gedragscode gedefinieerd als een document dat de basale verantwoordelijkheden jegens belanghebbenden aangeeft (missie) en daarvoor een aantal onderling samenhangende waarden, normen of regels formuleert.⁸³ De invulling van een gedragscode wordt bepaald door de opsteller(s) ervan: een enkele onderneming (bedrijfscode), een collectief van personen met hetzelfde beroep (beroepscode) of een collectief van concurrerende ondernemingen (branchecode). De inhoud betreft aldus een door de

81 Zie voetnoot 19 van het eerste hoofdstuk.

82 Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 2 juli 2008, nr. 5552732/08, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, *Stcrt.* 11 juli 2008, nr. 132, p. 16.

83 Baarsma e.a. 2003, p. 79-83.

organisatie zelf gekozen standaard, waaraan buitenstaanders het gedrag kunnen toetsen.⁸⁴

Een gedragscode is een horizontaal beleidsinstrument: wanneer de overheid bij een gedragscode betrokken is, is dat over het algemeen niet in een hiërarchische positie, maar als één van de relevante actoren. De overheid kan partijen ook uitnodigen om een gedragscode te onderschrijven. Conceptueel staat de gedragscode tegenover de bestuurlijke overeenkomst (convenant). Een code zit in de sfeer van marketing, reputatie, terwijl convenanten erg veel lijken op contracten in een publiekrechtelijke context. De gedragscode komt voort uit de handvesttraditie. Daarin speelt niet alleen het kwaliteitsmanagement een rol, maar is met name het verwachtingenmanagement van belang. Een kwaliteitshandvest is een garantieverklaring, waarin een overheidsorgaan of een openbare instelling haar klanten een bepaalde kwaliteit toezegt. In zo'n handvest legt de organisatie normen en afspraken met zijn klanten als kwaliteitsbeginselen vast voor de dienstverlening die men de burger, student of maatschappij wil bieden. Indien niet aan deze toezeggingen wordt voldaan, dient de organisatie de klant een bepaalde tegenprestatie (tegemoetkoming, schadeloosstelling) te leveren. De organisatie stelt zelf de normen vast, binnen de taken die haar door wet en regelgeving zijn gesteld. Om door de burger, student of maatschappij gebruikt te kunnen worden, moeten de normen voldoende bekend worden gemaakt bij het publiek.⁸⁵

Kern van de gedragscode als product van de kwaliteitshandvesttraditie is de openlijke belofte naar de klant om zich op een bepaalde manier te gedragen: 'daar kunt u ons aan houden'. Het gaat om specifieke omgangsvormen met het publiek, waarbij de code een investering in geloofwaardigheid (legitimiteit) is. Er is niet zozeer sprake van ruil, maar van zelfbinding ter zake van de relatie met de klanten van de dienst, door zaken als prestatie-indicatoren in de openbaarheid te brengen, bijvoorbeeld door vermelding op de website. Daarmee is de code een instrument van communicatieve sturing, waarbij handhaving plaatsvindt door bijvoorbeeld mediation, arbitrage, zelfevaluatie en reputatie-beïnvloeding (geruchten, *naming and shaming*).⁸⁶

84 Vgl. Heffen-Oude Vrielink M. van & T. Brandsen, Brancheorganisaties en gedragscodes: de spagaat van zelfregulering, *Recht der Werkelijkheid*, 2004/2, p. 31-50.

85 Zie: *In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest. Een invoeringsplan voor overheidsorganisaties*, Den Haag: Burgerlink, april 2009.

86 Communicatieve handhaving op basis van zelfbinding wordt hier geplaatst naast handhaving door de overheid in de vorm van fysieke handhaving (opsluiting, intrekken vergunning) en financiële handhaving (boete). Zie: Erp, J.G. van, De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving?, in: F. Leeuw, J. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, Tellen, Toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers 2007; Erp, J.G. van & T. Brandsen, *Maatschappelijke controle als regulering* →

Afhankelijk van de intentie van de opstellers en de in de code gemaakte afspraken wordt de juridische binding bepaald. Zo zijn er vaak sancties verbonden aan het niet nakomen van een code, vormgegeven door het instellen van een arbitragecommissie en/of geschillencommissie, waar klachten worden behandeld en maatregelen worden opgelegd. Incidenten waarbij de klant of consument als zwakkere partij de dupe is, wil de sector en/of de overheid voorkomen door preventief op te treden. Zo beloven de universiteiten en hogescholen in de Gedragscode hoger onderwijs aan de overheid om aankomende internationale studenten geloofwaardig te werven en hen goed onderwijs aan te bieden. De belofte is niet vrijblijvend. Wanneer er sprake is van schending van de belofte, kan de overheid of de klant (internationale student) klagen. De klachtafhandeling maakt het mogelijk dat de organisatie kan leren van gemaakte fouten, maar ook bestaat de kans dat de ondertekenaar van de Gedragscode reputatieschade lijdt door het proces van *namings and shaming*. Gedragscodes zijn daarmee een vorm van directe regulering (via ge/verboden of anderszins voorschriften), waarbij informatieasymmetrie tussen aanbieder en consument vaak de reden is om te komen tot het opstellen ervan.⁸⁷

Een gedragscode moet concreet uitgewerkt zijn door deze betrekking te laten hebben op concreet gedrag en dat eenduidig vast te leggen. Dat is ook voor de naleving noodzakelijk en voorkomt misverstanden over de (interpretatie van de) code. Indien vooraf een nulmeting is verricht, kan een evaluatie duidelijk maken of de probleemsituatie waarvoor de code in het leven is geroepen is verbeterd. Zo is het ontwikkelen van een gedragscode een proces dat is gericht op de lange termijn, en dat een vast onderdeel van het beleid moet worden.

Net als elk ander instrument kent een gedragscode voor- en nadelen, sterk afhankelijk van de context.⁸⁸ Als voordelen voor de sector kunnen worden genoemd: het anticiperen op of voorkomen van overheidsregulering, het verbeteren van het imago en het scheppen van minimumeisen waaraan de

mechanisme. Groene stroom zonder wettelijke dwang?, *Recht der Werkelijkheid*, 2007 en Erp, J.G. van, Motieven voor naleving van regelgeving: recente gedragswetenschappelijke inzichten, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J. Polak (red.), *Recht realiseren, Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 2005, p. 15-27.

87 Een gedragscode werkt voor de sector als een kwaliteitskeurmerk. Zo kunnen bijvoorbeeld consumentenorganisaties, toezichthouders of publieksgroepen – via een schandaal – afdwingen dat een producent door middel van een gedragscode de kwaliteit waarborgt van goederen, waarvan de consument de kwaliteit pas ná consumptie ervan (goed) kan bepalen.

88 Baarsma e.a. 2003, p. 81-82. Zie ook: Eijlander, Ph. & W.J.M. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000, p. 75.

branche wil voldoen. Bovendien gelden voor een gedragscode geen vormvereisten en zij kan daarom redelijk flexibel gewijzigd worden. Ook aan de zijde van de overheid zijn voordelen te onderkennen: een gedragscode geeft houvast als kader voor wat gebruikelijk is in een branche, een code kan sneller tot stand komen dan een wet, de overheid hoeft minder regels op te stellen en er is sprake van minder toezichts- en handavingsinspanning omdat de sector daarvoor (deels) zelf zorgdraagt.

Nadelen voor de sector zijn dat het verbinden van concreet gedrag aan gedetailleerde regels het ontwijken van verantwoordelijk gedrag kan veroorzaken, het tijd (en dus geld) kost om de code op te stellen en steeds te actualiseren, en dat naarmate er meer spelers zijn in een branche/beroepsgroep, het minder eenvoudig wordt overeenstemming te bereiken. Daar komt bij dat brancheorganisaties vrijwel nooit de hele branche dekken en een code daarmee de mogelijkheid tot *free-riden* creëert: het kan voordelig zijn voor een individuele onderneming om de code niet toe te passen, maar wel te profiteren van het gewekte vertrouwen. Voor de overheid kan als nadeel worden genoemd dat zij minder sturingsmogelijkheden heeft bij het disfunctioneren van de zelfregulering, terwijl de handhaving veelal niet afdoende geregeld is, zij de inhoud van de gedragscode niet kan opleggen en consumenten ten onrechte zouden kunnen denken dat de overheid controleert of de code nageleefd wordt.

2.3.4 Gedragscode hoger onderwijs

Met ingang van 1 mei 2006 geldt in Nederland de Gedragscode hoger onderwijs voor onderwijsinstellingen die internationale studenten willen toelaten. In hoofdstuk vier zal ik uitvoerig ingaan op de achtergronden en werking van die code, die mede dient ter implementatie van de Studentenrichtlijn. De gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken', bijvoorbeeld in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2), maakt de toepassing van zelfregulering mogelijk. Zo verwees in Nederland artikel 3.18a VV 2000⁸⁹ naar de Gedragscode hoger onderwijs, voor zover het gaat om instellingen die zich kwalificeren voor de toelating van internationale studenten. De code bevat normen en kwaliteitseisen voor de werving en toelating van internationale studenten, het aanbod van onderwijs en de monitoring van de minimaal vereiste studievoortgang.

⁸⁹ Vervallen per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid. In het eerste lid van artikel 3.41 Vb 2000 worden niet langer de instellingen voor hoger of wetenschappelijk onderwijs bij ministeriële regeling aangewezen. De opleidingen die in onderdeel b en c van artikel 3.18a stonden vermeld, staan nu in het eerste lid van artikel 3.21. Artikel 3.18a VV 2000 is daarmee komen te vervallen.

De Gedragscode is een gevolg van problemen en schrijnende situaties die zich in de jaren daarvoor hadden voorgedaan en is een antwoord op een oproep van de Nederlandse overheid aan de onderwijssector om te komen tot het formuleren van regels en kwaliteitseisen voor de werving van internationale studenten. De oproep ging gepaard met de dreiging met wetgeving, indien de verlangde kwaliteitseisen niet overeengekomen zouden worden. Aldus is de Gedragscode tot stand gekomen om ingrijpen door de overheid te voorkomen, als product van uitputtend overleg tussen de verschillende spelers in het onderwijsveld alsmede tussen het onderwijsveld en de overheid. Naast de koepelorganisaties in het hoger onderwijs en het ministerie van OCW werden de ministeries van Justitie (thans Veiligheid en Justitie), BuZa, LNV (thans Economische Zaken) en SZW, alsmede de Nuffic, de IND, de Inspectie van het Onderwijs en de IB-Groep (thans DUO) in dit overleg betrokken. De overheid was derhalve als één van de relevante actoren nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de Gedragscode.

Omdat de Nederlandse overheid het aannemelijk achtte dat de onderwijsinstellingen die de Gedragscode toepassen, zorgvuldig omgaan met internationale studenten, is de ondertekening van de Gedragscode door de onderwijsinstellingen als voorwaarde gesteld voor het kunnen verlenen van verblijfsvergunningen, door de IND, aan niet-EU ingezetenen voor studie op het niveau van hoger onderwijs. Er is sprake van een loketfunctie van de onderwijsinstellingen, zonder dat het beslissingsmandaat overgaat van de IND naar de onderwijsinstellingen. De Gedragscode is door de overheid erkend en vormt een aanvulling op het bestaande wettelijke kader: tot 1 juni 2013 in artikel 3.41 Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.18a Voorschrift Vreemdelingen 2000 en hoofdstuk B6 Vreemdelingencirculaire 2000; na die datum in artikel 1.13 en 1.20 Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 1.8 Voorschrift Vreemdelingen 2000 en hoofdstuk B3 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

Hypothesen

Gelet op het bovenstaande heb ik ten aanzien van de vijfde en zesde deelvraag de volgende hypothesen geformuleerd:

- *Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode versterkt de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector meer dan wettelijke regelgeving.*
- *Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.*

Het onderwijsveld en de overheid hebben als opstellers van de Gedragscode in gezamenlijk overleg de inhoud ervan bepaald. De code bevat een klachtenregeling voor (met name) internationale studenten, indien zij van oordeel zijn dat er sprake is van schending van de bepalingen door een onderwijsin-

stelling. Klachtbehandeling geschiedt door een onafhankelijke commissie, die daarnaast ook onderzoek uit eigen beweging kan uitvoeren.

De in het theoretisch kader beschreven voor- en nadelen van gedragscodes gelden ook voor de Gedragscode hoger onderwijs. Als gevolg van de soms tegenstrijdige belangen (soepele maar ook zorgvuldige toelating van internationale studenten), het wantrouwen tussen partijen (overheid en koepelorganisaties, maar ook koepelorganisaties onderling) en de diversiteit van het onderwijsveld (kleine en grote instellingen; commerciële en door de overheid bekostigde instellingen) is de nadere invulling van de Gedragscode een langdurig proces geweest. Daar komt bij dat de koepelorganisaties alleen oog hadden voor de belangen van de eigen achterban, terwijl een groot aantal onderwijsinstellingen zich niet door de koepels wil of kan laten vertegenwoordigen. Mede onder dreiging van een rechtszaak⁹⁰ is een overgangsregeling tot stand gekomen die tegemoet kwam aan het belang van dat deel van de onderwijssector. Sinds 2006 is de tekst van de Gedragscode reeds tweemaal ingrijpend gewijzigd,⁹¹ waarbij de verschillende overheidspartijen niet altijd dezelfde positie als relevante actor en gesprekspartner hebben gekregen als die welke ze bij de totstandkoming van de Gedragscode hadden.

90 Een door de minister van OCW erkende onderwijsinstelling werd opname in het register van de Gedragscode geweigerd omdat het aangeboden onderwijs niet daadwerkelijk geaccrediteerd was. Nadat de instelling een ultimatum stelde en met een kort gedrag dreigde (tegen de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de toenmalige staatssecretaris van OCW, de IND en de IB-Groep, thans DUO), werd in overleg met de Landsadvocaat een overgangsregeling ontworpen voor het gehele destijds aangewezen onderwijs, inhoudende dat de verblijfsrechtelijke consequenties van de weigering om opgenomen te worden in het register werden opgeheven gedurende de periode tot 1 mei 2007. Hiermee werd het destijds aangewezen onderwijs gedurende één jaar na de inwerkingtreding van de Gedragscode in de gelegenheid gesteld als nog zorg te dragen voor daadwerkelijke accreditatie van het door hen aan internationale studenten aangeboden onderwijs. Zie: Regeling van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 7 augustus 2006, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, en Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 31 juli 2006, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000, *Stcrt.* 10 augustus 2006, nr. 154, p. 7 en 12.

91 Zie voor de actuele (geldig per 1 maart 2013) en voorgaande versies (2006 en 2009) van de tekst van de Gedragscode: <http://www.internationalstudy.nl/pagina/gedragscode-en-reglementen>.

2.4 ZELFREGULERING EN DE EU

Zelfregulering wordt op internationaal niveau gebruikt voor bijvoorbeeld het reguleren van internationale contracten met consumenten en *corporate governance* van financiële instellingen.⁹² Vrijwel iedere multinational heeft één of meer gedragscodes. Een concreet voorbeeld van zelfregulering op internationaal niveau zijn de *Equator Principles*. Deze *Principles* vormen een set standaarden, opgesteld door de bankensector zelf, voor het op duurzame wijze financieren van projecten. Banken wereldwijd kunnen zich hier vrijwillig aan committeren.⁹³

Ook het beleid van de Europese Commissie inzake *Better Regulation* besteedt uitdrukkelijk aandacht aan zelfregulering: 'Onder zelfregulering wordt verstaan de mogelijkheid dat economische subjecten, de sociale partners, de niet-gouvernementele organisaties of de verenigingen, onderling en voor henzelf gemeenschappelijke richtsnoeren op Europees niveau vaststellen (met name gedragscodes of sectorale overeenkomsten)'.⁹⁴ Door in wetgeving te verwijzen naar private normen kunnen de wettelijke bepalingen zelf beperkt blijven tot de essentiële eisen. Een dergelijke toepassing van zelfregulering sluit nauw aan bij het wetgevingskwaliteitsbeleid op Europees en nationaal niveau. Op Europees niveau komen dan ook gedragscodes tot stand, zoals de gedragscode voor het gebruik van domeinnamen eindigend op .eu (de *.Eu Code of Conduct*⁹⁵) en de Europese gedragscode voor dierenartsen.⁹⁶

Aan het gebruik en de inhoud van (milieu)convenanten als implementatiemiddel is door de Europese Commissie een aantal vereisten en richtsnoeren verbonden: al in 1996 heeft de Commissie door middel van een aanbeveling⁹⁷ erkend dat milieuconvenanten beleidsinstrumenten zijn, waarmee op

92 Bron: M. Menting, *Terra incognita: de functies van gedragscodes in het privaatrecht. Een verkennend empirisch onderzoek*, scriptie Research Master in Law, Universiteit van Tilburg, Tilburg 2011.

93 De *Principles* zijn te vinden via www.equator-principles.com.

94 Interinstitutioneel Akkoord – Beter Wetgeven, PbEU 2003/C 321/01, p. 3, nr. 22. Zie voor coregulering, zelfregulering en *soft law* bij Europese regelgeving ook: Senden, L.A.J., Alternatieve normering in de EU, in: P.C. Westerman & A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag 2008, p. 125-156.

95 Zie www.coc.eu.

96 Zie www.fve.org/news/publications.php.

97 Aanbevelingen zijn niet-bindende besluiten waarmee de Europese Unie iets wil bereiken zonder dat zij verplichtingen oplegt. Aanbevelingen kunnen over beleid voor de hele Unie gaan of zijn gericht aan individuele lidstaten. Al zijn aanbevelingen niet-bindend, er wordt van diegene aan wie de aanbeveling gericht is, wel verwacht dat die de aanwijzingen in de aanbeveling opvolgt. De politieke betekenis van de aanbevelingen

kosteneffectieve wijze een bijdrage aan de verwezenlijking van milieubeleid kan worden geleverd, door bevordering van een actieve benadering vanuit de industrie. In de overwegingen bij deze aanbeveling heeft de Commissie onder meer aangegeven het gebruik van (milieu)convenanten te willen bevorderen.⁹⁸ Weliswaar betreft het hier een aanbeveling op milieugebied, maar aangenomen mag worden dat ook daarbuiten geldt dat de Commissie enige ruimte ziet voor de implementatie door middel van convenanten, zij het dat de aanbeveling tegelijkertijd beperkingen stelt aan het gebruik van convenanten voor implementatie. Zo moeten, ter verzekering van de volledige naleving van het desbetreffende EG-besluit, (milieu)convenanten voldoen aan de eisen van doorzichtigheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid.⁹⁹

Zelfregulering is ook terug te vinden in Europese richtlijnen. Zo laten bijvoorbeeld de Richtlijn inzake elektronische handel,¹⁰⁰ de Richtlijn misleidende en vergelijkende reclame¹⁰¹ en de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken¹⁰² expliciet ruimte voor zelfregulering. De Richtlijn inzake elektronische handel bepaalt in overweging 49, nader uitgewerkt in artikel 16, dat de lidstaten en de Commissie de opstelling door bedrijfsorganisaties, beroepsverenigingen en consumentenverenigingen van gedragscodes, die bijdragen aan de goede toepassing van de richtlijn, moeten aanmoedigen. Ook de Richtlijn misleidende en vergelijkende reclame stelt dat vrijwillig toezicht door zelfreguleringscolleges, administratieve of gerechtelijke maatregelen kan voorkomen en dus moet worden aangemoedigd (overweging 18, nader uitgewerkt in artikel 6). In de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken wordt aangegeven dat het wenselijk is een plaats in te ruimen voor gedragscodes aan de hand waarvan handelaren in bepaalde economische sectoren de beginselen van deze richtlijn effectief kunnen toepassen (overweging 20). Ook hier volgt daarna de standaardformulering: het op nationaal of communautair niveau uitoefenen van controle door codehouders om oneerlijke handelspraktijken uit te bannen, kan het inschakelen van een administratieve of rechterlijke instantie voorkomen en moet dan ook worden aangemoedigd. Met het oog op een

en het gezag van de EU zouden moeten garanderen dat zulks op vrijwillige basis gebeurt.

98 Aanbeveling van de Commissie van 9 december 1996, 96/733/EG: milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen, Pb EG 1996, L 333/59 en COM 96/561, en resolutie van de Raad van 7 oktober 1997 over milieuconvenanten, Pb EG 1997, C-321/6.

99 Bron: Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, *Stcrt.* 2003, nr. 18, p. 4.

100 Richtlijn 2000/31/EG, PbEU 2000, L 178/1.

101 Richtlijn 2006/114/EG, PbEU 2006, L 376/21.

102 Richtlijn 2005/29/EG, PbEU 2005, L 149/22.

hoog niveau van consumentenbescherming kunnen consumentenorganisaties worden geïnformeerd over en betrokken bij het opstellen van de gedragscodes. Uitwerking van de overweging vindt plaats in artikel 10 van de richtlijn.

Hypothese

Gelet op het voorgaande luidt de op de tweede deelvraag betrekking hebbende hypothese:

Toename van de studentenmobiliteit vindt plaats onafhankelijk van de binding van een lidstaat aan de Studentenrichtlijn.

2.4.1 Rol Europese Commissie

Zoals gesteld, Europese richtlijnen bieden soms expliciet ruimte voor de toepassing van zelfregulering. Op deze wijze is de Europese Commissie actief betrokken bij de totstandkoming van Europese gedragscodes. Artikel 37 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten in samenwerking met de Europese Commissie maatregelen moeten treffen om het oprichten van Europese gedragscodes gericht op de vergemakkelijking van het vrij verkeer van diensten aan te moedigen.¹⁰³ Een goede kwaliteit van diensten is een essentieel onderdeel van het algemene doel van de richtlijn, te weten het faciliteren van de vestigingsvrijheid en de vrijheid van diensten in de Europese Unie.¹⁰⁴ De

103 Richtlijn 2006/123/EG, PbEG 2006, L 376/36. Artikel 37 lid 1 luidt: 'De lidstaten treffen in samenwerking met de Commissie flankerende maatregelen om de opstelling, met name door beroepsorden, -organisaties en -verenigingen, op communautair niveau van gedragscodes die gericht zijn op de vergemakkelijking van het verrichten van diensten of de vestiging van een dienstverrichter in een andere lidstaat, met inachtneming van het Gemeenschapsrecht, aan te moedigen.' Punt 113 van de considerans van de richtlijn: 'Er dient te worden bepaald dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie de opstelling van communautaire gedragscodes door de betrokkenen aanmoedigen, met name om de kwaliteit van de diensten te bevorderen met inachtneming van de specifieke kenmerken van elk beroep'. De richtlijn geeft verder aan (punten 114 en 115 van de considerans) wat deze gedragscodes voor normen dienen te bevatten: 'Deze gedragscodes moeten, naargelang de specifieke aard van elk beroep, voorschriften voor commerciële communicatie in verband met de gereguleerde beroepen bevatten, alsmede ethische en gedragsregels voor de gereguleerde beroepen, die met name de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en het beroepsgeheim beogen te waarborgen.'

104 Europese Commissie – DG voor de Interne Markt en Diensten, *Enhancing the quality of services in the Internal Market: The role of European codes of conduct*, Brussel 2007, p. 1. Het document is te downloaden via: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/conduct_en.htm.

gedragscode die in dit kader is opgesteld is de *European Deontological Code for Providers of Architectural Services*.¹⁰⁵ In de gedragscode wordt verwezen naar een aantal bepalingen uit de Dienstenrichtlijn waarop de gedragscodebepaling is gebaseerd en waarin de relevante bepalingen worden geconcretiseerd.

Daarnaast was de druk vanuit de Commissie bijvoorbeeld aanleiding voor het opstellen van de *Code of conduct on pre-contractual information for home-loans*.¹⁰⁶ Deze druk bestond, anders dan bij de nationale branchecodes, niet zozeer uit een dreiging om tot wetgeving over te gaan; de Commissie voerde veeleer actief beleid om de private partijen tot zelfregulering te bewegen.¹⁰⁷ De Commissie achtte verbetering van de consumentenvoorlichting en het vergroten van de consumentenbescherming op de Europese financiële retailmarkten noodzakelijk (teneinde een 'optimale interne markt' te realiseren). Ze heeft deze verbetering echter niet zelf ter hand genomen maar een dialoog georganiseerd tussen hypotheekaanbieders en consumenten. Binnen deze dialoog is de gedragscode uiteindelijk tot stand gekomen.¹⁰⁸ De Commissie heeft de gedragscode bovendien van politiek draagvlak voorzien door deze in een aanbeveling officieel te erkennen.¹⁰⁹

2.5 CONCLUSIE

Wanneer het gaat om belangen die niet (voldoende) door burgers en bedrijven zelf (kunnen) worden behartigd of wanneer het gaat om zaken en mensen die kwetsbaar zijn, is overheidsregulering noodzakelijk en gerechtvaardigd. Bij zuivere overheidsregulering (wetgeving) stelt de overheid een doel en ook de middelen vast om tot het gestelde doel te komen en zorgt daarbij voor toezicht en handhaving. Maar het is ook mogelijk dat naast of in de plaats van wetgeving zelfregulering ontstaat of wordt gestimuleerd door de overheid. In paragraaf 2.2 is zelfregulering gedefinieerd als een vorm van door de overheid actief aan de sector overgelaten regelingsbevoegdheid. De

105 Zie: www.ace-cae.org/public/contents/index/category_id/206/language/en.

106 Zie: http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/home-loans/code_en.htm.

107 Bron: M. Menting, *Terra incognita: de functies van gedragscodes in het privaatrecht. Een verkennend empirisch onderzoek*, scriptie Research Master in Law, Universiteit van Tilburg, Tilburg 2011.

108 Zie het Persbericht van 5 maart 2011, *Woningkredieten: Commissie steunt richtsnoeren inzake voorafgaande voorlichting voor consumenten* (IP/01/35), <http://europa.eu/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=IP/01/305&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>.

109 Aanbeveling 2001/193/EG, PbEG 2001, L 69/25. Hiermee is de gedragscode als gedragslijn door de Commissie voorgeschreven, zonder dat dit juridische verplichtingen schept voor degenen die de aanbeveling opvolgen.

afbakening van de ruimte waarbinnen zelfregulering toelaatbaar is, is echter lastig te maken. In het strafrecht als instrument van overheidsregulering is er (meestal) geen ruimte meer voor zelfregulering, om eigenrichting te voorkomen. Maar in het privaatrecht is er daarentegen wel ruimte voor zelfregulering. In het privaatrecht gelden regels in beginsel voor zover partijen zelf geen (andere) regels hebben afgesproken. Ook in het publiekrecht wordt soms aangesloten bij normen die voortvloeien uit het maatschappelijk verkeer. De wettelijke bepalingen van het Europese mededingingsrecht verwijzen bijvoorbeeld naar 'het handelsgebruik'.¹¹⁰

De vraag wanneer de overheid wel en niet moet optreden, kan worden beantwoord aan de hand van de sinds *Zicht op wetgeving* ingezette lijn: geen vraagstukken reguleren die niet gereguleerd hoeven te worden, bijvoorbeeld omdat zelfregulering ook een optie is. Ook in Aanwijzingen voor de Regeling¹¹¹ wordt gesteld dat voorafgaand aan het treffen van een regeling eerst onderzocht dient te worden 'of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector'. Direct overheidsingrijpen is slechts op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn. Zelfregulering vormt een aanvulling op de wetgevende bevoegdheid van de overheid, waarbij de binding aan regels van zelfregie plaatsvindt via rechterlijke toetsing of inbedding in wetgeving.

Wil zelfregulering door de sector effectief zijn, dan moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Wanneer het zelfregulerend vermogen of een duidelijk belang van de sector ontbreekt of de gemaakte afspraken te weinig concreet en meetbaar zijn, faalt de zelfregulering. Daarnaast moet duidelijk zijn hoe gehandeld kan worden in grenssituaties en moet er zijn voorzien in een gezaghebbend controlerend en sanctionerend mechanisme. Want uitsluitend bij adequaat toezicht op de toepassing en naleving, kan het instrument effectief zijn. Meer en meer kan hierbij sprake zijn van horizontaal toezicht in plaats van door de staat georganiseerd toezicht, door bewuste klanten bij dat toezicht te betrekken, via media-aandacht (internet) en openbare klachtbehandeling door bijvoorbeeld de Ombudsman. Overigens stellen Baarsma e.a. vast¹¹² dat, ondanks de vele verschijningsvormen, de mogelijkheden voor zelfregulering in de praktijk nog niet volledig benut worden,

¹¹⁰ Baarsma e.a. 2003, p. 16-17.

¹¹¹ Aanwijzing 7 sub c en toelichting bij aanwijzing 8 van de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 augustus 2008, nr. 3068336, houdende vaststelling van de achtste wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt.* 2008, 176.

¹¹² Baarsma e.a. 2004, p. 97.

omdat de overheid nog sterk neigt naar wetgeving en er in de praktijk nauwelijks een systematische afweging van wetgeving versus zelfregulering plaatsvindt, bijvoorbeeld aan de hand van een kostenbaten analyse.

Het creëren van een evenwicht tussen wetgeving en zelfregulering moet inzet zijn in het vraagstuk van het reguleren van maatschappelijke problemen. De overheid stelt een doel en maakt daarbij gebruik van het middel zelfregulering. Het gebruik van zelfregulering binnen een wettelijk kader past bovendien bij een overheid die de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties respecteert en tracht te stimuleren. In de praktijk zijn overheidsregulering en zelfregulering daarmee met elkaar verweven langs een vloeiende scheidslijn, die bepaald wordt door de heersende opvattingen over de overheidstaak en de wijze van uitvoering daarvan.¹¹³ Wetgeving en zelfregulering sluiten elkaar niet uit, maar geconditioneerde zelfregulering is een alternatief voor traditionele wetgeving wanneer wettelijke condities ruimte laten voor zelfregulerende activiteiten. Deze verwevenheid blijkt veelal ook uit de in het private domein door middel van zelfregulering ontwikkelde gedragscodes. Zelfregulering krijgt een kans door een terugtrekkende overheid en gedragscodes kunnen tot stand komen tegen de achtergrond van (de dreiging met) overheidsmaatregelen, of als poging van de sector om weer grip te krijgen op het eigen domein en het vertrouwen van de overheid en burger te herwinnen. Het gaat daarmee dus niet om een keuze tussen wetgeving of zelfregulering als alternatieven voor elkaar, maar om het zoeken naar de juiste verhouding tussen de methoden.

De Europese Commissie laat regulering soms bewust over aan private actoren (alternatief voor wetgeving). Zo wordt in enkele Europese richtlijnen de juridische basis gelegd voor het opstellen van gedragscodes en convenanten, teneinde mede door zelfregulering de doelen van de richtlijn te verwezenlijken. Daarmee stimuleert de Europese Commissie het toepassen van zelfregulering, enerzijds door de marktpartijen op te roepen te komen tot zelfregulering, anderzijds door de mogelijkheid te bieden om in het kader van een richtlijn een gedragscode op te stellen of een convenant te sluiten (ter uitwerking/concretisering van de richtlijnbevestigingen). In dit opzicht is vooral de *Code of conduct on pre-contractual information for home loans* interessant, nu de Commissie daarbij niet alleen de aanzet gaf tot het toepassen van zelfregulering, maar de uiteindelijke gedragscode ook officieel heeft erkend door middel van een aanbeveling. Hiermee ontstaat interactie tussen de Europese wetgever en Europese private partijen, waardoor een stelsel van Europese (en soms nationale) private regelgeving ontstaat. Overigens gelden voor de

¹¹³ Overkleef-Verburg, G., Zelfsturing en zelfregulering. Over de verhouding van bestuurskunde en (bestuurs)recht, in: *Over bestuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan I.Th.M. Snellen*, Lelystad 1998, p. 253-270.

implementatie van EU-regelgeving in nationaal recht, de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU ontwikkelde strikte randvoorwaarden. Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat implementatie door middel van convenanten zonder wettelijke conditionering slechts kan plaatsvinden voor zover er geen rechten of plichten van particulieren in het geding zijn. Indien lidstaten convenanten willen toepassen voor de implementatie van bepalingen van EU-besluiten die wel rechten en plichten voor particulieren beogen, moeten deze convenanten geflankeerd worden door nationale wettelijke maatregelen. Deze moeten de afdwingbaarheid van de bepalingen van het EU-besluit waarborgen wanneer het convenant niet wordt nageleefd. De inhoud van de bepalingen van het EU-besluit, de vormgeving van het convenant en de flankerende wettelijke maatregelen zijn dan bepalend voor de toelaatbaarheid van de wijze van implementatie in een concreet geval.¹¹⁴ Hetzelfde gaat op voor de acceptatie door Europa van de ontwikkeling van gedragscodes op bepaalde gebieden. Telkens is van belang dat zulks mogelijk is en gestimuleerd wordt, maar dat in het geval er rechten of plichten van particulieren in het geding zijn, het instrument geborgd dient te worden in nationale wettelijke maatregelen.

De vraag is in hoeverre tegen deze theoretische achtergrond de Studentenrichtlijn ruimte laat voor zelfregulering. De richtlijn verplicht feitelijk tot weinig, omdat de bepalingen bijna alle facultatief zijn. Hierdoor wordt ruimte gelaten aan de lidstaten. De richtlijn biedt lidstaten expliciet de mogelijkheid (geen verplichting!) tot het afsluiten van convenanten (artikel 19). Daarnaast wordt de toepassing van zelfregulering mogelijk gemaakt door de gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken', bijvoorbeeld in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2) en de definitiebepaling van de studievoortgang die non-EU studenten moeten maken om zeker te zijn dat hun verblijfsvergunning wordt verlengd (artikel 12). De bepaling in artikel 19 van de richtlijn heeft betrekking op de invoering van verkorte procedures voor de afgifte van verblijfstitels voor onder andere studie, om de toelating van deze categorie onderdanen van derde landen te vergemakkelijken. Deze verkorte procedures zijn gebaseerd op een overeenkomst tussen de instantie die bevoegd is voor de afgifte van verblijfstitels enerzijds, en de onderwijsinstellingen anderzijds. Op grond van de overeenkomst kunnen verblijfstitels of visa sneller dan binnen de reguliere termijn van drie maanden worden verstrekt. De aanvragen voor een verblijfsvergunning worden na volledige controle van het dossier ingediend

¹¹⁴ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, *Stcrt.* 2003, nr. 18, toelichting bij Aanwijzing 4, p. 4.

door de onderwijsinstelling, maar de verblijfstitel wordt altijd op naam van de betrokken student gesteld.

Mijn op grond van de algemene theorie verwachte hypothesen, geformuleerd ten aanzien van de in het vorige hoofdstuk opgeworpen onderzoeksvragen, zijn in dit hoofdstuk weergegeven. In de hieronder weergegeven tabel worden zij schematisch samengebracht.

Tabel 2. Overzicht centrale vraag, deelvragen en hypothesen

Centrale vraag	Bestaan er verschillen tussen zelfregulering versus overheidsregulering bij de werking van de Studentenrichtlijn, ter zake van de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?
Deelvraag 1	Welke omstandigheden bepalen de keuze voor zelfregulering in plaats van overheidsregulering?
Hypothese 1	Zelfregulering wordt ingegeven door motieven van doelmatigheid (aan de kant van de overheid) en het voorkomen van een toename van overheidsregulering (aan de kant van de onderwijssector).
Deelvraag 2	Hoe ontwikkelt de studentenmobiliteit zich?
Hypothese 2	Toename van de studentenmobiliteit vindt plaats onafhankelijk van de binding van een lidstaat aan de Studentenrichtlijn.
Deelvraag 3	Welke invloed hebben de kosten ter zake van de studentenmigratie (collegegelden en leges)?
Hypothese 3a	Een stijging van de leges die verschuldigd zijn voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning 'studie' leidt tot een daling van het aantal aanvragen.
Hypothese 3b	Invoering van het kostendekkend collegegeld voor non-EU studenten leidt tot een daling in de instroom van nieuwe studenten van buiten de EU.
Deelvraag 4	Leidt het afsluiten van een convenant tot verkorting van de toelatingsprocedure?
Hypothese 4	Het afsluiten van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling is een stimulerende voorwaarde voor verkorting van de doorlooptijden van vreemdelingenrechtelijke procedures.
Deelvraag 5	Leidt een gedragscode tot betere resultaten dan wettelijke regels?
Hypothese 5	Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode versterkt de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector meer dan wettelijke regelgeving.
Deelvraag 6	Heeft zelfregulering een effect op de mate van oneigenlijk gebruik van de studieroute ter zake van de toelatingsprocedure en/of ter zake van de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?
Hypothese 6a	Toelating op basis van een convenant leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.
Hypothese 6b	Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.

In het slothoofdstuk zullen de op de deelvragen betrekking hebbende hypothesen op basis van de bevindingen van dit onderzoek worden aanvaard of verworpen en de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Na een algemene beschrijving van de richtlijn als instrument waarmee de EU wetgeving tot stand brengt en de lidstaten bindt met betrekking tot het te bereiken doel, behandel ik in dit hoofdstuk een specifieke richtlijn: de Studentenrichtlijn. Paragraaf 3.2 analyseert de totstandkoming, het doel en de inhoud van de richtlijn. In de daarop volgende paragraaf beantwoord ik de vraag in hoeverre de Studentenrichtlijn bij de implementatie en het bereiken van de doelstellingen ruimte laat voor de toepassing door de lidstaten van instrumenten van zelfregulering. In paragraaf 3.4 worden vervolgens de implementatiemaatregelen van de individuele aan de richtlijn gebonden lidstaten geanalyseerd op basis van het verslag van de evaluatie door de Europese Commissie. In het voorjaar van 2013 heeft de Commissie het voorstel gedaan tot een nieuwe richtlijn ter zake van de toelating van onder andere internationale studenten. Welke aanpassingen beoogt dit voorstel, welke maatregelen vallen met name op en in welke richting mag de besluitvorming over het voorstel worden verwacht? De antwoorden op deze vragen zijn onderwerp van paragraaf 3.5. Ik sluit dit hoofdstuk af met enkele conclusies.

3.1 RICHTLIJN: WETGEVEND INSTRUMENT EU

Terwijl het primaire recht tot stand komt door de lidstaten – zij sluiten de Europese verdragen af – bestaat het secundaire recht uit instrumenten die de instellingen van de Europese Unie zelf creëren. Een Europese richtlijn is zo'n wetgevend instrument van de Europese Unie en kent, net als verordeningen, besluiten, aanbevelingen en adviezen, haar oorsprong in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Richtlijnen zijn een instructie aan de lidstaten om de nationale wetgeving binnen de in de richtlijn gestelde termijn in overeenstemming met de richtlijn te brengen. Een richtlijn is volgens artikel 288 VWEU verbindend 'ten aanzien van het bereik'. Een verordening, daarentegen, is 'verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat'. In algemene zin kan gezegd worden dat

1 Zie ook: Overmars, A.G.D., De Studentenrichtlijn: eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland), *Asiel&Migrantenrecht*, 2010, nr. 5 & 6, p. 251-256 en Overmars, A.G.D., Europees beleid voor hoger onderwijs, *Openbaar Bestuur*, jaargang 22, nr. 11, november 2012, p. 14-19.

verordeningen bij uitstek geschikt zijn voor meer uitputtende en waar nodig gedetailleerde regelingen. De uniforme toepassing van een uitwerking van een verdragsdoelstelling is hier het uitgangspunt. Richtlijnen daarentegen lenen zich in het kader van een verdragsdoelstelling voor aanpassing en aanvulling van bestaande regelingen, die veelal op nationaal niveau reeds bestaan, zoals een stelsel van vreemdelingenrecht waarbinnen de regels van gemeenschapsrecht een plaats kunnen krijgen.

De omzetting van de richtlijn in het nationale recht dient binnen de in de richtlijn zelf gestelde termijn te gebeuren. Het niet nakomen van de omzettingstermijn zal in een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie EU dan ook leiden tot een veroordeling wegens schending van het EU-recht. Voor de nationale rechter kan pas een beroep op de richtlijn worden gedaan wanneer de termijn voor de omzetting ervan in nationaal recht is verstreken. De eerste interpretatie van richtlijnen vindt plaats door de nationale wetgever bij de omzetting in nationaal recht. Deze is gebonden aan een aantal beperkingen: de door de nationale instanties gekozen vorm en middelen moeten 'geschikt zijn'² maar bovendien 'de meest passende'³ zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Ze dienen het 'nuttig effect der richtlijnen te verzekeren'.⁴

De vrijheid van lidstaten om vorm en middelen te kiezen houdt onder meer in dat richtlijnen op decentrale wijze, bijvoorbeeld door regionale of plaatselijke overheden, of door sociale partners ten uitvoer mogen worden gelegd. Zo'n bevoegdheidsverdeling laat echter de verplichting onverlet om te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn ten volle en nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet. Een optreden van de wetgever daarbij is niet altijd noodzakelijk. Bepalingen van een richtlijn hoeven niet formeel en letterlijk te worden overgenomen. Indien de reeds bestaande bepalingen van nationaal recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekeren, is omzetting in beginsel overbodig.⁵

Aard van de regels van omzetting

Voor wat betreft de aard van de regels van omzetting heeft het Hof overwogen dat het moet gaan om duidelijke wettelijke bepalingen. Een administra-

2 Zie bijv. zaak C-336/97, *Commissie t. Italiaanse Republiek*, Jur. 1999, p. I-3771, r.o. 19.

3 HvJ EU zaak 48/75, *Royer*, Jur. 1976, p. 497, r.o. 75 en HvJ EU gevoegde zaken C-58/95, C-75/95 etc., *Galotti e.a.*, Jur. 1996, p. I-4345, r.o. 14.

4 *Ibid.*

5 Zie ook: Ministerie van Justitie, *Handleiding wetgeving en Europa*, Den Haag 2009 en *Aanwijzingen voor de regelgeving*, Aanwijzing 330, 331 en 332, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.

tieve praktijk⁶ voldoet voor een omzetting niet, mede in verband met de beperkte bekendheid van deze praktijken.

Daarnaast stelt de omzetting van een richtlijn, in geval deze rechten voor particulieren in het leven roept, bijzondere eisen aan de omzetting. Deze eisen volgen uit het rechtszekerheidsbeginsel. Het Hof heeft overwogen dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. Uit dit beginsel volgt het kenbaarheidvereiste, opdat 'de begunstigen hun rechten in volle omvang kunnen kennen'⁷ en deze voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden. Dit is, aldus het Hof, met name van belang in geval het gaat om rechten die toegekend zijn aan onderdanen van andere lidstaten.

Nederland en EU-richtlijnen

Europese richtlijnen kunnen zowel in wetten, als in besluiten ter uitwerking van wetten (algemene maatregelen van bestuur, AMvB's) en ministeriële regelingen worden geïmplementeerd. Regelmatig wordt de EU als belangrijkste veroorzaker van de kwantitatieve toename van de nationale regelgeving aangewezen. Dit bleek echter niet uit onderzoek van begin deze eeuw.⁸ Destijds werden jaarlijks gemiddeld 84 Europese richtlijnen geïmplementeerd, zowel in nieuwe zelfstandige regelingen als in wijzigingen van bestaande regelingen. Het percentage geïmplementeerde Europese regelgeving lag daarmee rond de zes procent van het totale aantal nieuwe zelfstandige en gewijzigde regelingen.⁹ Dit percentage komt min of meer overeen met de resultaten van ander onderzoek, waaruit blijkt dat het percentage wetten dat in verband met de implementatie van een Europese regeling in het *Staatsblad* wordt geplaatst 7,1 procent is van het totale aantal nieuwe en gewijzigde wetten. Voor de overige regelingen komt dit percentage uit op 15,6 procent.¹⁰

6 Zie over ongeoorloofd gebruik van een 'circulaire' bijv. HvJ EU zaak C-9/92, *Commissie t. Griekenland*, Jur. 1993, p. I-4467, r.o. 20 en van een 'administratieve instructie' HvJ EU zaak C-433/93, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 1995, p. I-2303, r.o. 20 e.v.

7 Vgl.: HvJ EU zaak C-197/96, *Commissie t. Franse republiek*, Jur. 1997, p. I-1489, r.o. 14 en 15.

8 Bron: De Jong & Herweijer 2004, p. 43-44. Inmiddels is de studie van De Jong & Herweijer tien jaar oud en zou het goed kunnen zijn dat de geldigheid van de bevindingen is afgenomen. De opkomst van het internet en het data verkeer (inclusief privacy), de bankencrisis en de ontwikkeling van de kenniseconomie maakt bijvoorbeeld dat er in de afgelopen jaren veel regelgeving uit de EU bijgekomen is.

9 Jaarlijks gemiddeld 1.499 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen.

10 Toorn, M. van den & P. Wierenga, *Het parlementaire jaar in wetten en regels*, Den Haag 2003.

Uit deze cijfers wordt duidelijk dat destijds het leeuwendeel van de wijzigingen in onze regelgeving niet werd veroorzaakt door het aantal Europese richtlijnen dat wordt geïmplementeerd.¹¹

De Nederlandse vreemdelingenregelgeving heeft een gelaagde structuur: onder de Vreemdelingenwet, die veel delegatiebepalingen en facultatieve bepalingen bevat, hangen het Vreemdelingenbesluit (een AMvB), het Voor-schrift Vreemdelingen (een ministeriële regeling) en de Vreemdelingencirculair (die beleidsregels bevat). Eenzelfde gelaagde structuur is ook binnen andere terreinen van het bestuursrecht gebruikelijk. Algemene redenen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid zijn de behoefte aan flexibiliteit en slagvaardigheid en het ontlasten van de parlementaire wetgever. Onder invloed van het Europese recht werden er regels uit de Vreemdelingencirculair naar het Vreemdelingenbesluit ‘gepromoveerd’.¹² Sinds het begin van deze eeuw vormde de omzetting van Europese richtlijnen de belangrijkste aanleiding voor wijzigingen van de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit. Niettemin kwam ook in deze periode een nog groter aantal wijzigingen op het conto van kabinetsbeleid.¹³

3.2 DE STUDENTENRICHTLIJN¹⁴

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verplicht de Raad van de Europese Unie maatregelen te nemen op het gebied van de voorwaarden voor toegang en verblijf alsmede de normen en procedures voor afgifte van visa en verblijfsvergunningen door de lidstaten. Ook voor het hoger onderwijsbeleid is Europa in toenemende mate van belang. Zo markeerde de ondertekening van de Bolognaverklaring in 1999 de start van ingrijpende hervormingen in het Europese hoger onderwijs. Doel was te komen tot één Europese ruimte van hoger onderwijs door de onderlinge vergelijkbaarheid

11 De Jong & Herweijer plaatsen hierbij de kanttekening dat implementatie in regelgeving van andere organen dan de ministeries buiten beschouwing is gelaten (implementatieregelgeving door product- of bedrijfsschappen bijvoorbeeld) en dat bovendien de regelgeving die nodig is ter voldoening aan het primair EU-recht (de verdragen) en de jurisprudentie op het gebied van bijvoorbeeld het vrije goederen- en dienstenverkeer, niet altijd zichtbaar is geworden bij de door hen gemaakte berekening.

12 Dat geldt bijvoorbeeld voor de convenantensystematiek bij de toelating van vreemdelingen, zie hoofdstuk 4.

13 Bron: Böcker, A. en A.B. Terlouw, *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, Den Haag: WODC 2012.

14 Zie ook: *Vrij verkeer van studenten*, afscheidsrede door prof. mr. R. Fernhout, Nijmegen 2013.

van opleidingen en diploma's te verbeteren.¹⁵ Ook uit de Lissabondoelstelling van de Europese Unie om de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te worden, blijkt het grote belang dat aan hoger onderwijs en onderzoek wordt gehecht. De EU heeft aldus een stuwende rol ingenomen, waarbij de kern van het toelatingsbeleid van studenten en wetenschappelijk onderzoekers is vormgegeven in Europese richtlijnen,¹⁶ waaronder Richtlijn 2004/114/EG van 13 december 2004¹⁷ betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk – in de wandeling de Studentenrichtlijn genoemd.

3.2.1 Totstandkoming¹⁸

Op 7 oktober 2002 diende de Europese Commissie een voorstel in voor een Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk.¹⁹ Zij deed dit in aanvulling op de initiatieven die zij op dat moment reeds op het gebied van immigratie met het oog op werk²⁰ en gezinshereniging²¹ had genomen om uitvoering te geven aan artikel 63, punt 3, onder a en punt 4 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam: het op elkaar afstemmen van de nationale wetgevingen inzake de toegangs- en verblijfsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen.²² Doel van de Commissie

15 Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat in 2003 in Nederland een omzetting naar de bachelor-master structuur heeft plaatsgevonden. Het Bolognaproces zal in elk geval tot 2020 doorlopen.

16 Bijvoorbeeld Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005 over de vergemakkelijking van de toelating van wetenschappelijk onderzoekers, PbEG L 289/15 d.d. 3 november 2005.

17 PbEG L 375/12 d.d. 23 december 2004.

18 Bron: Overmars, A.G.D., Richtlijn 2004/114/EG, in: *Sdu Commentaar Europees Migratierecht*, Sdu Den Haag 2013, p. 599-647, ook raadpleegbaar via www.migratierecht.nl. Zie ook: Hailbronner, K. & J. Schieber, Directive 2004/114, in: K. Hailbronner (red.), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, München 2010, p. 287-363.

19 COM 2002/0548 FIN; PbEG C 45 E/2003 p. 18.

20 Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige (COM(2001) 386).

21 Voorstel voor een richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (COM(1999) 638) en gewijzigde voorstellen voor een richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (COM(2000) 624 en COM(2002) 225).

22 Conform de opdracht van de Europese Raad van Tampere, waarin in punt 20 van de conclusies van 15 en 16 oktober 1999 de noodzaak was erkend 'van onderlinge afstem-

was een volledig juridisch kader tot stand te brengen, waarin de toegangsvoorwaarden zijn gekoppeld aan het verblijfsdoel. Er bestond geen EU-recht betreffende studenten, scholieren, stagiairs of vrijwilligers afkomstig uit derdelanden, dat aan de Studentenrichtlijn vooraf ging. Wel waren er richtlijnen van kracht voor studenten vanuit de EU.²³

In maart 2003 bracht het Economisch en Sociaal Comité advies uit over het Commissievoorstel.²⁴ Het Comité oordeelde positief over het voornemen van de Commissie om immigratiestromen via Europese regels in goede banen te leiden door wettelijke mogelijkheden te scheppen voor de toegang van personen die in de EU willen studeren, een stage willen volgen of vrijwilligerswerk willen doen. Het Comité was erover te spreken dat er mobiliteitsmogelijkheden werden geschapen voor studenten die hun studie willen completeren in een andere lidstaat dan die welke de oorspronkelijke verblijfstitel heeft afgegeven. Vrij verkeer geeft studenten uit derde landen kans op een nog betere opleiding. Bovendien genieten zij zo min of meer dezelfde rechten als Europese studenten. Daarnaast was het Comité verheugd over het voorstel om studenten het recht te geven tijdens vakantieperiodes, en maximaal 20 uur per week tijdens studieperiodes, betaald werk te verrichten. Studenten hebben inkomsten nodig om te kunnen studeren en een beperkte arbeidsactiviteit is goed voor hun vorming en het beter leren kennen van de samenleving van het land waar zij verblijven, aldus het Comité.

Naast enkele kleinere opmerkingen, plaatst het Comité ook een kanttekening bij het voorstel: de trend dat studenten na voltooiing van hun studie in het gastland blijven, kan tot een ernstige braindrain uit minder ontwikkelde landen leiden. Het Comité dringt daarom aan op maatregelen om versterkte voorzetting van deze trend te voorkomen, al beseft het dat het gaat om een complex vraagstuk, aangezien er een gespannen verhouding bestaat tussen het recht op arbeidsimmigratie van personen die hun studie hebben

ming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders' en de Raad werd verzocht 'om daartoe op basis van voorstellen van de Commissie spoedig besluiten te nemen'.

23 Richtlijn 90/366/EEG van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht voor studenten (PbEG nr. L 180 van 13 juli 1990, p. 30. De richtlijn is nietig verklaard door het Hof van Justitie bij arrest van 7 juli 1992 (in zaak C-295/90) en Richtlijn 93/96/EEG van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PbEG nr. L 317 van 18 december 1993, p. 59-60). Datum einde geldigheid van de laatste richtlijn is 29 april 2006, want het verblijfsrecht van EU-studenten is thans geregeld in de Verblijfsrichtlijn (Richtlijn 2004/38/EG d.d. 29 april 2004, PbEG L 229/35 d.d. 29 juni 2004, betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, 'Verblijfsrichtlijn').

24 PbEG C 133/2003 p. 29.

afgerond, en het belang van het herkomstland om geen goed opgeleide onderdanen te verliezen.

Het Comité van de Regio's herinnert er in zijn advies aan dat de Europese Unie een vredesproces is, waarbij het streven naar vrede, vrijheid en veiligheid niet beperkt dient te blijven tot Europa.²⁵ Het Comité hecht eraan dat steun wordt gegeven aan studenten die uit derde landen naar Europa komen, maar voert als kritiek op het Commissievoorstel aan, dat te veel ruimte wordt gelaten aan de lidstaten. Deze zullen zich moeten houden aan de doelstellingen van de richtlijn, zodat studenten uit derde landen een gelijke en rechtvaardige behandeling kan worden gegarandeerd. Ook merkt het Comité op dat in het voorstel geen aandacht wordt besteed aan het met name in grote steden nijpende huisvestingsprobleem voor (buitenlandse) studenten, noch aan de hoge woonkosten die het voor onderdanen van derde landen zeer moeilijk maken om te komen studeren in een lidstaat van de EU. Als studenten uit derde landen werkelijk moeten kunnen profiteren van Europa's kennispotentieel, zal er meer aan huisvesting voor deze studenten moeten worden gedaan, aldus het Comité. Tot slot komt het Comité in zijn advies met een aantal gemotiveerde tekstsuggesties bij het voorstel.

In juni 2003 hechtte het Europees Parlement in de raadplegingsprocedure zijn goedkeuring aan het door het Parlement geamendeerde Commissievoorstel.²⁶ De amendementen waren goeddeels tekstueel van aard en voorzagen in het schrappen of toevoegen van enkele woorden of zinnen in het voorstel van de Commissie. De Raad van ministers heeft de amendementen voor het grootste deel niet overgenomen. Zo stelde het Parlement voor in de richtlijn ook de voorwaarden voor toelating van onbezoldigde onderzoekers op te nemen. Dit zou echter in een aparte richtlijn geregeld worden: Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005 inzake de vergemakkelijking van de toelating van wetenschappelijk onderzoekers tot de EU.²⁷ Overigens valt de derdelander die verzoekt te worden toegelaten als student om onderzoek te verrichten met het oog op het behalen van een doctorstitel onder de werkingssfeer van de Studentenrichtlijn (en niet de Richtlijn wetenschappelijk onderzoekers).

Het Parlement wees er tot slot (ook) op dat de lidstaten alle passende maatregelen dienen te nemen om het wegtrekken van hoog opgeleide mensen uit minder ontwikkelde landen tegen te gaan.

Een vergelijking tussen de tekst van het voorstel (2002) en de thans geldende richtlijn (2004) laat geen opmerkelijke wijzigingen zien van verplichtende naar facultatieve bepalingen. Wel is de preambule fors uitgebreid door

25 PbEG C 244/2003, p. 5.

26 PbEG C 68 E/2004, p. 107.

27 PbEG L 289/15 d.d. 3 november 2005.

een verdubbeling van het aantal overwegingen.²⁸ Nu de inhoud van de artikelen nauwelijks gewijzigd werd, is daarmee niet alleen de redengeving verbreed, maar ook de inhoud versmald. Tegelijkertijd bevat de hoofdtekst minder artikelen dan het oorspronkelijke voorstel.²⁹ De werkingssfeer werd tijdens de onderhandelingen over het voorstel aanzienlijk beperkt: strekte het voorstel nog tot derdelanders die met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk langer dan drie maanden op het grondgebied van de lidstaten wensten te verblijven,³⁰ de definitieve tekst ziet op derdelanders die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren. De lidstaten mogen (facultatief!) ook besluiten de richtlijn te laten gelden voor onderdanen van derde landen die met het oog op scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk verzoeken te worden toegelaten.³¹ Ook de termijn waarbinnen lidstaten een verblijfsvergunning 'studie' dienen te verstrekken aan derdelanders, aan wie in een andere lidstaat al een studievergunning is toegekend en die een deel van de studie die zij volgen in de andere lidstaat willen volgen of de studie die zij hebben afgerond in de andere lidstaat willen aanvullen met een andere studie, werd minder specifiek geformuleerd: van 30 dagen in het voorstel³² tot 'een periode die de voortzetting van de studie in kwestie niet belemmert en tegelijkertijd de bevoegde autoriteiten voldoende tijd biedt om het verzoek te behandelen' in de richtlijn.³³ Dezelfde formulering is ook in de plaats gekomen³⁴ van de termijn van 90 dagen uit het voorstel³⁵ die geldt voor de periode waarin een beslissing moet worden genomen op de (eerste) aanvraag voor het verkrijgen of vernieuwen van een verblijfsvergunning.

Dezelfde afzwakking van de tekst komen we tegen in artikel 11 voorstel richtlijn en artikel 12 van de richtlijn: 'De verblijfstitel "student" [wordt] afgegeven voor tenminste een jaar en vervolgens jaarlijks verlengd' werd: 'Er wordt aan de student een verblijfstitel afgegeven voor ten minste een jaar met de mogelijkheid van verlenging'. De situatie dat een student 'volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie' wordt in het tweede lid van artikel 12 van de richtlijn als een van de redenen genoemd voor weigering van de verlenging van de verblijfstitel. Het voorstel omschreef de grond voor weigering van de verlenging van de vergunning echter uitgebreider. Wanneer de student onvoldoende

28 Het aantal overwegingen steeg van 13 tot 26; het aantal woorden van 835 tot 1333.

29 Het aantal artikelen daalde van 29 naar 26; het aantal woorden van 3698 tot 2983.

30 Artikel 3 jo. artikel 1 voorstel.

31 Artikel 3 richtlijn.

32 Artikel 7 voorstel.

33 Artikel 8 richtlijn.

34 In artikel 18 richtlijn.

35 Artikel 20 richtlijn.

voortgang boekt bij zijn studie, kan de lidstaat 'alleen op deze grond weigeren om de verblijfstitel te verlengen door middel van een gemotiveerde beslissing op basis van het advies van de onderwijsinstelling dat over de studieloopbaan van de student moet worden ingewonnen, tenzij de instelling niet binnen een redelijke termijn heeft gereageerd op de adviesaanvraag'.³⁶ Ook voor artikel 21 voorstel/artikel 19 richtlijn inzake de verkorte procedure geldt dat de tekst van het voorstel een nadere uitwerking bevatte van de inhoudelijke voorwaarden waaraan het convenant moest voldoen. Deze gedetailleerde bepalingen zijn in de definitieve tekst niet teruggekomen.

Daarnaast is een cruciale toevoeging in het voorstel met betrekking tot de vergoeding (leges) die voor de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning moet worden voldaan (artikel 22) niet teruggekomen in de definitieve tekst van het voorstel (artikel 20): 'Deze vergoeding mag niet hoger zijn dan de gemaakte administratiekosten.' Tot slot is opvallend dat de richtlijn een bepaling bevat (artikel 23) waarin een overgangsbepaling is opgenomen die het voorstel niet kent. Tot twee jaar na de uiterste omzettingstermijn (12 januari 2007) zijn de lidstaten niet verplicht titels af te geven overeenkomstig deze richtlijn in de vorm van een verblijfstitel.

3.2.2 Doel en inhoud³⁷

Doelstelling van de Studentenrichtlijn is het realiseren van een versnelde en vereenvoudigde toelatingsprocedure voor onder andere studenten afkomstig uit derde landen, om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken.³⁸ De harmonisering van de voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Europa, moet het voor onder andere studenten van buiten de EU aantrekkelijker maken om in Europa te komen studeren. Een student van buiten de EU kan een verblijfsvergunning in een EU-lidstaat krijgen, als hij daar door een erkende instelling van hoger onderwijs is aangenomen om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen. Deze studie moet worden afgesloten met een door de lidstaat erkend getuigschrift.³⁹

Voor een dergelijke verblijfsvergunning gelden allereerst de algemene voorwaarden betreffende een geldig reisdocument, een verklaring van ouderlijke toestemming bij minderjarigheid, een ziektekostenverzekering, het geen bedreiging vormen voor de openbare orde, veiligheid of volkgezond-

³⁶ Tweede lid artikel 11 richtlijn.

³⁷ Zie ook: Hoogenboom, A., Vrij verkeer van derdelander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen, *Asiel&Migrantenrecht*, oktober 2013, nr. 8, p. 388-396.

³⁸ Preambule onder 6 van de richtlijn.

³⁹ Artikel 2, onder b van de richtlijn.

heid en de betaling van de verschuldigde leges.⁴⁰ Daarnaast gelden voor studenten specifieke voorwaarden: de inschrijving aan een instelling van hoger onderwijs, het aantonen over voldoende financiële middelen te beschikken, het beschikken over voldoende taalvaardigheden voor het volgen van de studie alsmede de betaling van het voor het volgen van de opleiding verschuldigde collegegeld.⁴¹ Als aan alle voorwaarden voldaan is, wordt aan de buitenlandse student een verblijfsvergunning afgegeven voor een jaar, met de mogelijkheid van verlenging.⁴² De mobiliteit binnen de EU voor derdelanders wordt vergemakkelijkt nu de verblijfstitel 'studie' de houder ervan recht geeft op verblijf in een andere lidstaat waar hij zijn studie voor een periode langer dan drie maanden wil voortzetten. Dat is opmerkelijk, omdat het vrije personenverkeer aanvankelijk alleen EU-onderdanen toekwam.

Tijdens de studie heeft de buitenlandse student recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor minimaal tien uren per week, maar de vergunning kan worden ingetrokken of niet verlengd indien de student zich niet houdt aan de bepalingen voor toegang tot economische activiteiten, dan wel volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie.⁴³

Vreemdelingen die de status van langdurig ingezetene in een lidstaat hebben vallen buiten de werkingssfeer van de Studentenrichtlijn, omdat aan hen reeds op basis van de Richtlijn langdurig ingezetenen het recht toegekend is om in een andere lidstaat te verblijven om daar een studie of beroepsopleiding te volgen.⁴⁴ Overigens is de richtlijn niet bindend voor de EU-lidstaten Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Ook voor Zwitserland alsmede de EER-landen Liechtenstein, Noorwegen en IJsland geldt de richtlijn niet.

3.3 Zelfregulering bij de implementatie van de Studentenrichtlijn

Convenanten

De Studentenrichtlijn biedt in artikel 19 de lidstaten expliciet de mogelijkheid (geen verplichting!) tot het afsluiten van convenanten.

40 Artikel 6, eerste lid onder a tot en met e van de richtlijn.

41 Artikel 7 eerste lid onder a tot en met d van de richtlijn.

42 Artikel 12, eerste lid van de richtlijn. In Nederland geldt met ingang van de inwerking-treding van de Wet Modern migratiebeleid (1 juni 2013) dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning gelijk is aan de nominale duur van de studie, met een maximum van 5 jaar. Zie verder: hoofdstuk 4.

43 Artikel 12, tweede lid van de richtlijn.

44 Richtlijn 2003/109/EG d.d. 25 november 2003, PbEG L 16 d.d. 23 januari 2004, betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

*Artikel 19****Verkorte procedure voor de afgifte van verblijfstitels of visa aan studenten en scholieren***

De instantie die in een lidstaat bevoegd is voor de toegang en het verblijf van studenten of scholieren uit derde landen kan met een instelling voor hoger onderwijs of een organisatie die programma's voor scholierenuitwisseling uitvoert en daartoe volgens de nationale wetgeving of gebruiken van de betrokken lidstaat is erkend, een overeenkomst sluiten betreffende de invoering van een verkorte toelatingsprocedure in het kader waarvan verblijfstitels of visa worden afgegeven op naam van de betrokken onderdaan van een derde land.

De tekst van deze richtlijnbeeping is niet noemenswaardig gewijzigd ten opzichte van de tekst die door de Europese Commissie werd voorgesteld in het op 7 oktober 2002 ingediende Voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk.⁴⁵ Opvallend is wel dat het voorstel een meer gedetailleerde uitwerking van de bepaling bevatte. Zo was opgenomen dat in de bedoelde overeenkomst met name moest worden geregeld:

- hoe de instelling of de organisatie voor scholierenuitwisseling de naleving van de voorwaarden voor toegang tot en verblijf op het grondgebied namens de lidstaat controleert, onverminderd de voorrechten waarover deze lidstaat krachtens deze richtlijn beschikt;
- hoe de instelling of de organisatie voor scholierenuitwisseling aanvragen voor verblijfstitels moet indienen en op welke manier de verblijfstitels of visa door de bevoegde instantie in het kader van deze procedure worden afgegeven;
- binnen welke termijn, die korter is dan de reguliere termijn van drie maanden, verblijfstitels of visa worden afgegeven. Uitgangspunt voor deze termijn is de datum waarop de aanvraag voor een verblijfstitel wordt ingediend door de onderwijsinstelling of de organisatie voor de uitwisseling van scholieren;
- hoe de overeenkomst kan worden opgezegd indien zou blijken dat onderdanen van derde landen die in het kader van deze procedure zijn toegelaten, niet langer voldoen aan de voorwaarden voor verblijf, en
- indien het gaat om een overeenkomst met een organisatie voor de uitwisseling van scholieren, aan welke voorwaarden, met name die van financiële aard, de organisatie in het kader van deze procedure moet voldoen en de aard van haar aansprakelijkheid voor de scholier gedurende diens verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat.

⁴⁵ COM 2002/0548 FIN; PbEG C 45 E/2003 p. 18, artikel 21.

Uit de toelichting bij de bepaling in het voorstel blijkt dat de wijze waarop de instelling of de organisatie voor scholierenuitwisseling de naleving van de voorwaarden voor toegang tot en verblijf op het grondgebied controleert (namens de instantie die bevoegd is voor de afgifte van verblijfstitels) een fundamenteel aspect is om de procedure te verkorten. Het gaat hierbij niet om delegatie van bevoegdheden van de voor de afgifte van verblijfstitels bevoegde instantie aan de onderwijsinstellingen of de organisaties voor scholierenuitwisseling. Ook is geen sprake van mandaat. De bevoegdheid voor de naleving van deze voorwaarden blijft volledig in handen van deze bevoegde instantie. Een dossier kan echter wel sneller worden behandeld vanwege de vertrouwensrelatie die voortvloeit uit de overeenkomst. De (bevoegde instantie van de) lidstaat blijft volledig verantwoordelijk voor de naleving van de vereisten inzake openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Om de betrokken instellingen en organisaties bewust te maken van hun verantwoordelijkheden bij hun keuze en behandeling van de dossiers die zij aan de verkorte procedure wensen te onderwerpen, moet de overeenkomst een opzeggingsclausule bevatten voor de gevallen waarin onderdanen van derde landen die op deze manier zijn toegelaten, niet langer aan de voorwaarden voor verblijf voldoen.

Bestuurlijke gebruiken

Daarnaast laat de Studentenrichtlijn door de gebruikte terminologie bestuurlijke gebruiken ruimte voor implementatie door middel van instrumenten van zelfregulering, bijvoorbeeld door middel van een gedragscode zoals in Nederland.

In artikel 2 van de richtlijn wordt een hoger onderwijsinstelling gedefinieerd als: 'een openbare of particuliere instelling die door de ontvangende lidstaat wordt erkend en/of waarvan de studies overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken worden erkend voor de doeleinden van deze richtlijn'. Voor de Nederlandse situatie geldt dat het daarmee in beginsel gaat om instellingen die door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn erkend als aangewezen instelling, als rechtspersoon voor hoger onderwijs, of worden bekostigd alsmede om opleidingen welke door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) zijn geaccrediteerd. De reikwijdte van het artikel is door de formulering 'overeenkomstig de [...] gebruiken' echter ruimer dan het institutionele kader. Zo is de erkenning overeenkomstig de gebruiken in Nederland vormgegeven door de voorwaarde dat de instelling van onderwijs moet zijn opgenomen in het register van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs (zie hoofdstuk 4).

Verder bepaalt artikel 12 van de Studentenrichtlijn dat een verblijfstitel kan worden ingetrokken of niet worden verlengd indien de houder ervan

‘volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken’ onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie. Deze bepaling is in Nederland destijds niet geïmplementeerd. Met ingang van 1 juni 2013⁴⁶ wordt alsnog invulling gegeven aan de bepaling en moeten internationale studenten jaarlijks minimaal 50% van de studiepunten behalen. Onderwijsinstellingen zijn verplicht de studievoortgang te monitoren vanaf het studiejaar 2013-2014. Wordt het minimum aantal studiepunten zonder geldige reden niet behaald, dan vindt door de onderwijsinstelling afmelding plaats bij de IND en kan het verblijfsrecht worden beëindigd (zie hoofdstuk 4).

De richtlijn biedt derhalve op een tweetal onderdelen mogelijkheden tot nationale zelfregulering.

3.4 MONITORING VAN DE IMPLEMENTATIE

In september 2011, ruim anderhalf jaar later dan in de richtlijn voorgeschreven,⁴⁷ werd het verslag gepubliceerd van de Europese Commissie aan de Raad en het Parlement over de toepassing van de Studentenrichtlijn door de lidstaten.⁴⁸ Eerst nadat ik verschillende verzoeken daartoe aan de Commissie had gericht, werd een deel van de informatie waarop het is gebaseerd toegezonden.⁴⁹ Wat zijn de bevindingen van de Commissie aangaande de implementatie van de richtlijn door de lidstaten? Hoe gaan de lidstaten om met de Europese regels voor toegang en verblijf van buitenlandse studenten en draagt de Studentenrichtlijn bij aan de ontwikkeling van een algemeen EU-rechtskader op het gebied van onderwijs, opleiding en culturele uitwisselingen met derde landen?

Het verslag van de Commissie is onder andere gebaseerd op de door het Britse advies- en onderzoeksbureau GHK uitgevoerde studie *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*. GHK voerde in de periode 2010-2011 in opdracht van de Commissie een onderzoek uit naar de implementatie van de Studentenrichtlijn door de lidstaten. Op basis van een bij de lidstaten afgenomen enquête alsmede met vertegenwoordigers van de lidstaten gevoerde

⁴⁶ De datum waarop de Wet modern migratiebeleid in werking getreden is.

⁴⁷ Vgl. artikel 21 richtlijn.

⁴⁸ COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

⁴⁹ Bij schrijven d.d. 10 november 2011 met kenmerk Ref. Ares(2011)1200441 werd door de Europese Commissie aan onderzoeker het GHK-rapport toegezonden, waarbij echter een van de bijlagen ontbrak. Eerst na meerdere malen herhaald verzoek werd de ontbrekende bijlage, de beschrijving per lidstaat en per richtlijn-artikel van de implementatiemaatregelen, nagezonden op 29 juni 2012 onder kenmerk Ref. Ares(2012)791165.

gesprekken, worden in het lijvige rapport de beleidsmaatregelen in de lidstaten beschreven en conclusies getrokken over de juist- en volledigheid van de implementatie. Tevens worden aanbevelingen gedaan die tot meer zekerheid moeten leiden over het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en het doeltreffend uitoefenen van het recht op mobiliteit door studenten. Daarnaast is door de Commissie bij het opstellen van het verslag de uitkomst van een zestal onderzoeken van het Europees Migratienetwerk (EMN) gebruikt.⁵⁰ Elke lidstaat heeft⁵¹ een nationaal contactpunt van het EMN, dat de Commissie en de lidstaten (objectieve) informatie levert over migratie en asiel. De onderhavige EMN-onderzoeken, uitgevoerd in de periode 2008-2011, betreffen de reacties op een bevraging van het netwerk door enkele lidstaten over bijvoorbeeld de hoge uitval van Pakistaanse studenten, de aanscherping van de instrumenten om oneigenlijk gebruik van studievergunningen tegen te gaan, de invulling van het recht om te werken tijdens en na de studie alsmede de inrichting van de toelatingsprocedure.

*Bevindingen Commissie*⁵²

Van de (op dat moment) 24 aan de Studentenrichtlijn gebonden lidstaten hebben er negen alleen de bepalingen voor studenten omgezet, terwijl tien lidstaten de richtlijn ook op de drie facultatieve categorieën hebben omgezet (naast studenten). Vijf lidstaten hebben de richtlijn op één van de drie facultatieve categorieën omgezet (naast studenten).

Studenten van buiten de EU die verzoeken om een deel van hun studie in een andere lidstaat te mogen volgen, moeten op grond van de richtlijn in deze wens worden gefaciliteerd. De meeste lidstaten houden bij de behandeling van de aanvraag rekening met de aanvangsdatum van de opleiding, bijvoorbeeld via verkorte procedures (Nederland) of door de afgifte van een tijdelijke vergunning om op het grondgebied te verblijven zolang er nog geen definitieve beslissing over het verzoek is genomen (Bulgarije, Duitsland). In veel lidstaten wordt talenkennis bewezen geacht door het feit dat de aanvrager door een instelling van hoger onderwijs is aangenomen. De verplichting dat de eerste lidstaat de tweede lidstaat gegevens verstrekt over het verblijf van de student op zijn grondgebied is echter niet door alle lidstaten omgezet. Lidstaten maken ook zelden van de mogelijkheid gebruik zulke gegevens op te vragen. Het lijkt er dan ook op dat de met de Studentenrichtlijn gewenste

50 Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/adhocqueries/results/student-migration/index_en.htm.

51 Op basis van Beschikking 2008/381/EG van de Raad d.d. 14 mei 2008.

52 Zie ook: Overmars, A.G.D., Europees beleid voor hoger onderwijs, *Openbaar Bestuur*, jaargang 22, nummer 11, november 2012, p. 14-19.

vergemakkelijking van de mobiliteit binnen Europa nog niet volledig gerealiseerd is.

De richtlijn verplicht de lidstaten bekend te maken welk maandelijks minimumbedrag een student uit een derde land moet kunnen aantonen om zijn kosten van levensonderhoud, studie en terugreis te dekken. Dit past binnen hun bredere plicht om onderdanen van derde landen te informeren over de regels die van toepassing zijn op de toelating van studenten, zodat doorzichtigheid en rechtszekerheid voor toekomstige studenten worden gegarandeerd en zij worden aangemoedigd om in de EU te studeren. Omzettingproblemen doen zich in dit verband in een aantal lidstaten voor. Bij enkele lidstaten wordt getwijfeld of de wijzen van bekendmaking voldoende zijn: bijvoorbeeld als de informatie enkel wordt gegeven in officiële teksten die voor onderdanen van derde landen niet makkelijk te krijgen of te lezen zijn.

Elke lidstaat moet voor zichzelf vaststellen over welke financiële middelen iemand, die een studie op haar grondgebied volgt, moet beschikken. Daarom wordt in de richtlijn ook geen minimumbedrag voorgesteld. Het bedoelde bedrag loopt nu uiteen tussen de lidstaten, van 120 euro per maand in Bulgarije tot 795 euro per maand in Nederland (2009). Het bedrag wordt gewoonlijk berekend op basis van het minimum voor levensonderhoud of het minimumloon in het betrokken land, of de hoogte van de beurzen die aan nationale studenten worden toegekend. Ook verschillen de bewijzen van voldoende middelen enorm van land tot land en kunnen zij bijvoorbeeld beurzen of bewijs van het inkomen van de ouders omvatten. Bij het bepalen van een drempel voor middelen of het voorschrijven van soorten bewijs moeten de lidstaten het evenredigheidsbeginsel en de doelmatigheid van de richtlijn in acht nemen.

Artikel 8 regelt de van mobiliteit van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten. Uit de aan de Commissie voorgelegde vragen blijkt echter dat aanvullende regels inzake visa het voor studenten uit derde landen vaak moeilijk maken om hun recht op mobiliteit doeltreffend uit te oefenen. Er zijn maar weinig lidstaten die geen visum eisen en zich uitsluitend baseren op de verblijfstitel.

Op grond van artikel 12 van de richtlijn hebben studenten uit een derde land die aan de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 voldoen, het recht om een verblijfstitel te ontvangen en om deze te verlengen als zij aan de voorwaarden blijven voldoen. In de wetgeving van de meeste lidstaten is de verplichting om de verblijfstitel onder deze voorwaarden af te geven en te verlengen niet uitdrukkelijk opgenomen. De meeste lidstaten voorzien in een maximumduur van de verblijfsvergunning van één jaar (en verlengbaar) maar in sommige landen kan de titel tot drie of zelfs vijf jaar geldig zijn.

Alle lidstaten hebben studenten het recht op het werken in loondienst verleend, maar slechts de helft heeft hen ook het recht op werken als zelfstandige toegekend. Veel lidstaten hebben een maximum aantal uren per week of

dagen per maand/jaar dat studenten mogen werken vastgelegd, variërend van tien uur per week (wat de minimumtijd is die in de richtlijn wordt vereist) tot dertig uur per week. In een aantal landen wordt het aantal werkuren niet beperkt maar bestaan meer generieke beperkingen, waarbij doorgaans wordt verwezen naar het principe dat werk het primaire doel van het verblijf van de onderdaan van een derde land, namelijk 'studie', niet mag verstoren. De lidstaten mogen rekening houden met de situatie op de arbeidsmarkt wanneer de werkuren boven een zekere drempel uitkomen. Non-EU studenten mogen niet als reguliere werknemers worden behandeld omdat voor hen de toegang tot werkgelegenheid al beperkt is in werkuren. Wanneer er systematisch een beroep wordt gedaan op de arbeidsmarktsituatie kan dit in de praktijk studenten geheel van de arbeidsmarkt uitsluiten, hetgeen de doelstelling van de richtlijn ondermijnt.

De richtlijn voorziet in de mogelijkheid dat de instantie die in een lidstaat bevoegd is te beslissen over de toegang en het verblijf van non-EU studenten (in Nederland is dat de IND) een overeenkomst sluit met een onderwijsinstelling. Op grond van deze overeenkomst kunnen verblijfsvergunningen of visa in een verkorte procedure worden verleend. De Commissie constateert dat deze mogelijkheid alleen is omgezet in wetgeving door de lidstaten Frankrijk, Griekenland, Nederland en Polen.⁵³

Grote verschillen bestaan er ook in de hoogte van de leges die voor de afgifte van een verblijfsvergunning of visum moeten worden betaald (opgenomen in de wetgeving van 19 lidstaten). Deze leges variëren van 23 euro in Malta (2011) tot 433 euro in Nederland (2011). De Commissie stelt vast dat het maximumbedrag voor de leges wordt bepaald door de werkelijke kosten die bij de behandeling van een aanvraag worden gemaakt. Ze mogen niet te hoog zijn waardoor de richtlijn haar doel niet zou bereiken. In dit verband doen zich omzettingsproblemen voor door hoge vergoedingen zoals die welke in Nederland worden gevraagd.⁵⁴

3.5 WIJZIGINGSVOORSTEL

Klachten en vragen, voorgelegd aan de Commissie, leren dat zelfs wanneer de onderdanen van derde landen aan alle betrokken vereisten van de richtlijn voldoen, het doeltreffend uitoefenen van hun recht op een verblijfstitel vaak bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld door de aanvullende vereisten inzake visa. Ook de overeenstemming van de wetgeving van

⁵³ Zie hoofdstuk 5 voor een nuancering van deze bevinding van de Commissie.

⁵⁴ Zie hoofdstuk 4 voor een beschrijving van de ontwikkeling van de hoogte van de leges in Nederland.

de lidstaten met de richtlijn op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt en de hoogte van de leges moet volgens de Commissie nauwkeurig worden bestudeerd.⁵⁵ Daarnaast bestaat behoefte aan het versterken van de procedurele waarborgen (termijnen voor het behandelen van de aanvraag en de verplichting voor de lidstaten weigeringen te motiveren), het versterken van mobiliteitsclausules (die betrekking hebben op studenten die in een eerste lidstaat zijn toegelaten en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten) en het stimuleren van synergieën met EU-programma's die de mobiliteit van derdelanders naar de EU vergemakkelijken. Bovendien had de Commissie al in 2009 laten weten voornemens te zijn de richtlijn te wijzigen, mede ter uitbreiding van de werkingssfeer ervan tot au-pairs.⁵⁶

Het Europees Migratienetwerk (EMN) heeft in het najaar van 2011 het onderwerp van de hoofdstudie van 2012 vastgesteld: *Immigration of International students to the EU*. Ieder nationaal contactpunt van het EMN heeft in dit kader een nationaal rapport opgesteld, gebaseerd op de meest recente beschikbare openbare gegevens. Op basis van de door de lidstaten uitgebrachte rapporten heeft het EMN een EU-breed vergelijkend syntheserapport opgesteld, dat begin 2013 is verschenen.⁵⁷

Tot slot heeft de Commissie als onderdeel van haar *evidence based policy making* in de zomer van 2012 een internetconsultatie opengesteld. Een ieder kon gedurende tien weken een aantal korte antwoorden geven op door de Commissie gestelde vragen over bestaande belemmeringen en eventuele wensen op het gebied van migratie door buitenlandse studenten. De Commissie ontving meer dan 1.400 reacties.⁵⁸

55 Bron: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

56 Bron: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Recht, vrijheid en veiligheid in Europa sinds 2005: een evaluatie van het programma van 's-Gravenhage en actieplan, SEC (2009) 765 definitief, Brussel, 10 juni 2009. Begin 2014 zal een onderzoeksrapport verschijnen van het eind 2013 afgeronde onderzoek door het WODC inzake misbruik van de huidige au pair regeling. Het doel van dit onderzoek was het genereren van kwalitatieve en kwantitatieve informatie om inzicht te verkrijgen in de vraag of het gebruik van de au pair regeling in overeenstemming is met het doel van die regeling. Het onderzoek gaat in op de vraag in hoeverre verschillende typen van gebruik van de au pair regeling voorkomen in Nederland, met welke kenmerken van au pairs en gastgezinnen deze typen samenhangen en wat de betekenis is die de betrokkenen aan de verschillende invullingen van het au pairschap geven. Ook komt de rol van au pair bemiddelingsbureaus wat betreft het geven van voorlichting en het houden van toezicht aan bod.

57 Raadpleegbaar via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/student-migration/index_en.htm.

58 Bron: COM(2013) 151 definitief, Brussel 25 maart 2013, p. 6.

De Commissie heeft vier scenario's beoordeeld: alles bij het oude laten, meer voorlichting geven, een beperkte aanpassing van de onderzoekers- en studentenrichtlijn of een vergaande aanpassing en integratie van beide richtlijnen en een uitbreiding van de reikwijdte met betaalde stagiairs en au pairs. De Commissie is van mening dat alleen het laatste scenario een maximaal rendement oplevert. Daartoe bevoegd op grond van artikel 79, tweede lid, onder a en b van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft zij dan ook op 25 maart 2013 een voorstel gedaan voor een Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten.⁵⁹

*Inhoud voorstel*⁶⁰

Het voorstel voor de nieuwe richtlijn betreft een herschikking en samenvoeging van de huidige Onderzoeksrichtlijn⁶¹ en Studentenrichtlijn. Scholieren, onbetaalde stagiairs en vrijwilligers waren optioneel opgenomen in de Studentenrichtlijn, maar worden in dit voorstel als verplichtend opgenomen. Bovendien worden twee nieuwe categorieën geïntroduceerd: bezoldigde stagiairs en au pairs. De wettelijke positie van deze beide categorieën was tot dusver nog niet in enig kader geregeld.

Naast algemene voorwaarden zijn per categorie aparte voorwaarden voor toelating en verblijf geformuleerd. De beslistermijn voor een vergunningaanvraag bedraagt maximaal 60 dagen en voor onderzoekers en studenten in EU-programma's zelfs 30 dagen. Opmerkelijk is dat daarbij de mogelijkheid voor een verkorte toelatingsprocedure op basis van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling, zoals in de huidige Studentenrichtlijn opgenomen in artikel 19, in het voorstel geheel is vervallen.⁶²

Na in een EU-lidstaat te zijn toegelaten, mogen onderzoekers, studenten en betaalde stagiairs tijdelijk in een tweede lidstaat verblijven op basis van een notificatie, wanneer dat verblijf niet langer duurt dan zes maanden. Voor

59 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten [herschikking], COM(2013) 151 definitief.

60 Zie ook: *Vrij verkeer van studenten*, afscheidsrede door prof. mr. R. Fernhout, Nijmegen 2013.

61 Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

62 Inmiddels voorziet een amendement bij het voorstel in de opname van een bepaling die het mogelijk maakt dat immigratieautoriteiten met (onderwijs)instellingen overeenkomsten sluiten opdat de toelatingsprocedure verkort wordt.

een periode langer dan zes maanden mag de tweede lidstaat een nieuwe verblijfsvergunning vereisen. Voor onderzoekers en studenten die deelnemen aan een EU-programma worden de regels voor intra-EU mobiliteit soepeler.

Het voorstel voor de richtlijn waarborgt een aantal rechten, met name op het gebied van gelijke behandeling. De mogelijkheden voor studenten om tijdens de studie te werken worden eveneens uitgebreid van tien tot twintig uur per week, waarbij overigens de arbeidsmarktsituatie mag worden betrokken. Onderzoekers en studenten krijgen het recht om na afloop van het onderzoek/de studie gedurende twaalf maanden werk te zoeken in de desbetreffende lidstaat, die zo hooggekwalificeerd arbeidsaanbod beter kan binden.

Recht op verblijf

Het voorstel voor de nieuwe richtlijn regelt expliciet⁶³ het recht op verblijf indien aan de voorwaarden wordt voldaan. Dat recht kan met de nieuwe richtlijn dus rechtstreeks aan het EU-recht worden ontleend en niet meer uit nationaal recht c.q. door nationaal recht worden beperkt. Het is onduidelijk of aan de huidige Studentenrichtlijn niet ook al een recht op toegang kan worden ontleend, of dat de individuele lidstaten de bevoegdheid hebben derdelanders de toelating voor studiedoeleinden te weigeren, ook als deze voldoen aan de criteria.⁶⁴ Enerzijds blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn dat zowel de Commissie als de Raad uitging van een discretionaire bevoegdheid voor de lidstaten.⁶⁵ Het huidige artikel 8, dat de studentenmobiliteit tussen de lidstaten regelt, zou bovendien overbodig zijn wanneer een derdelander zich voor zijn recht op toegang reeds op de algemene voorwaarden van artikelen 6 en 7 zou kunnen beroepen.⁶⁶ Anderzijds past het niet bij de doelstellingen van de richtlijn om de mobiliteit van derdelanders naar de EU in het geval van studiedoeleinden te bevorderen, wanneer de individuele lidstaten zelf blijven oordelen en besluiten over het recht op toegang. Het Europees Hof van Justitie heeft zich hierover nog niet uitgesproken, maar ziet zich thans wel voor de taak gesteld hierover een prejudiciële vraag te beantwoorden.⁶⁷

63 Vgl.: artikel 5, tweede lid van het voorstel.

64 De criteria zijn opgenomen in artikel 6 en 7 van de huidige Studentenrichtlijn.

65 Zie: Hailbronner, K. & J. Schieber, Directive 2004/114, in: K. Hailbronner (red.), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, München 2010, p. 320-321.

66 Bron: Hoogenboom, A., Vrij verkeer van derdelander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen, *Asiel&Migrantenrecht*, 2013 nr. 8, p. 388-396.

67 C-491/13 (*Ben Alaya*) d.d. 13 september 2013, ingediend door het *Verwaltungsgericht Berlin* (Duitsland). In casu weigerde de Duitse immigratieautoriteit een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden af te geven aan een student uit Tunesië, ondanks het

Wat ik betreurt is dat het voorstel voor de richtlijn, in aanvulling op het recht op verblijf, geen bepalingen bevat ter zake van de vergunningverlening op Europees niveau. Het vrije verkeer van derdelander studenten binnen Europa wordt gestimuleerd met (onder meer) financiële middelen, zoals de Erasmusbeurs. Maar waarom zou de EU aan die derdelander studenten die in een Europese lidstaat studeren op een door de EU beschikbaar gestelde Erasmusbeurs, niet tegelijkertijd een door de EU afgegeven verblijfsvergunning verlenen? Niet dat de huidige en toekomstige richtlijn het recht op verblijf en het vrije verkeer van derdelander studenten beperkt tot die studenten aan wie een Erasmusbeurs is toegekend, maar deze specifieke groep zou naar mijn idee reeds vanwege de positieve beoordeling van het recht op toekenning van de beurs zonder twijfel in aanmerking komen voor een dergelijke EU-vergunning. Voor de groep derdelander studenten die in Europa studeert zonder EU-beurs is deze beoordeling mogelijk lastiger.

Amendementen

Het Europees Parlement acht, als medewetgever, het voorstel van de Commissie een evenwichtig geheel dat op veel punten verbetering brengt.⁶⁸ Met enkele wijzigingen zou het voorstel nog aan kracht kunnen winnen.

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement, bij monde van rapporteur Cecilia Wikström, ziet graag dat de intrekking van een verblijfsvergunning voor de lidstaten niet dwingend wordt voorgeschreven, maar veeleer als mogelijkheid wordt geformuleerd.⁶⁹ Daardoor kan de lidstaat een vergunning intrekken indien een van de ge-

feit dat hij door een Duitse universiteit was toegelaten tot de opleiding. De immigratieautoriteit beoordeelde de studiemotivatatie als twijfelachtig. Het *Verwaltungsgericht* in Berlijn stelt vast dat het Duitse recht ter zake van de voorwaarden voor de afgifte van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden beoordelingsbevoegdheid laat aan de immigratieautoriteit. De verwijzende rechter betwijfelt echter of deze uitlegging verenigbaar is met specifieke bepalingen van de richtlijn, het doel ervan en de tot stand gebrachte gedeeltelijke harmonisatie. De overweging dat een aanvrager die door een instelling voor hoger onderwijs is toegelaten tot een opleiding de gewenste studie niet vlot zal kunnen doorlopen, lijkt de richtlijn niet als weigeringsgrond toe te laten. De kandidaat die door een instelling voor hoger onderwijs is toegelaten en dus wordt beschouwd als in staat om te studeren, moet de mogelijkheid worden geboden te bewijzen dat hij daartoe in staat is.

68 Ontwerpverslag Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten (herschikking), COM(2013)0151 – C7-0080/2013 – 2013/0081(COD), 2013/0081(COD), 3 juli 2013.

69 Artikel 19 en 20 voorstel richtlijn.

noemde gevallen zich voordoet, maar houdt ook de vrijheid dit niet te doen, rekening houdende met de omstandigheden van het specifieke geval. Dat is ook de reden waarom bij amendement wordt voorgesteld dat de lidstaat eerst bij de onderwijsinstelling informeert alvorens een vergunning in te trekken of niet te verlengen op grond van de te geringe studievoortgang. Wat betreft de weigering van de vergunning om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid stelt het Europees Parlement voor, dat zulke redenen alleen mogen worden aangenomen op grond van het persoonlijke gedrag van de betrokken onderdaan van een derde land.

Voorts stelt rapporteur Wikström voor de maximale termijn voor de vergunningsprocedure vast te stellen op 30 dagen (in plaats van 60), en ook een maximale termijn van 30 dagen in te voeren voor de behandeling van een beroep tegen een afwijzende beslissing.⁷⁰ De huidige Studentenrichtlijn voorziet in een versnelde procedure voor de afgifte van verblijfstitels of visa, en de rapporteur stelt voor deze versnelde procedure hier ook in te voeren voor studenten, scholieren en onderzoekers. Wanneer iemand op grond van deze richtlijn naar de EU mag komen moet het mogelijk zijn dat snel wordt beslist omtrent de verblijfsvergunning of visa, zodat de komst van de betrokkene wordt vergemakkelijkt.⁷¹ Het is, tot slot, in het belang van de EU om gekwalificeerde afgestudeerden voor de EU te behouden. Rapporteur Wikström stelt daarom voor de termijn tot 18 maanden (in plaats van 12 maanden) te verlengen en de verblijfsmogelijkheid uit te breiden tot het hele gebied van de Unie in plaats van alleen de oorspronkelijke lidstaat.⁷²

Begin november 2013 heeft de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken de voorstellen van rapporteur Wikström met 49 stemmen voor en één stem tegen vastgesteld.⁷³ Inmiddels is onder Litouwens voorzitterschap tussen de lidstaten een compromisvoorstel overeengekomen dat door het Europees Parlement behandeld zal worden.⁷⁴

70 Artikel 29 voorstel richtlijn.

71 Artikel 29 bis (nieuw) voorstel richtlijn.

72 Artikel 24 voorstel richtlijn.

73 Persbericht Europees Parlement 5 november 2013, zie <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131104IPR23616/html/Making-the-EU-more-attractive-to-foreign-students-and-researchers>.

74 Raad van de Europese Unie 16142/13 (limite), 18 november 2013.

3.6 CONCLUSIE

De invloed van Europese richtlijnen op de nationale regelgeving is in kwantitatief opzicht beperkt,⁷⁵ ofschoon Europese regelgeving relatief vaak aanleiding tot wijzigingen is. Europese richtlijnen worden in Nederland veelal niet in de Vreemdelingenwet omgezet maar in het Vreemdelingenbesluit of het Voorschrift Vreemdelingen. Een belangrijk argument daarvoor is de snelheid; bij omzetting in het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen is het gemakkelijker om de implementatietermijn te halen.⁷⁶

De Studentenrichtlijn beoogt een versnelde en vereenvoudigde toelatingsprocedure voor onder andere studenten afkomstig uit derde landen te realiseren, om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopvoeding van topkwaliteit te maken. De EU moet kunnen concurreren op de wereldmarkt en tegelijkertijd de nodige waarborgen bieden voor een gelijke behandeling. Bij de implementatie van de Studentenrichtlijn, als verticaal wetgevingsinstrument van de EU, kunnen een tweetal horizontale instrumenten van zelfregulering worden onderkend: het convenant en de gedragscode. Artikel 19 van de huidige richtlijn biedt de mogelijkheid tot het aangaan van overeenkomsten tussen de immigratieautoriteit en onderwijsinstellingen (convenant) en daarnaast laat de richtlijn door de gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken' ruimte voor implementatie door middel van een gedragscode.⁷⁷ De Europese Commissie was niet erg positief over de implementatie van de Studentenrichtlijn door de lidstaten. Zelfs wanneer onderdanen van derde landen aan alle betrokken vereisten van de richtlijn voldoen, wordt het doeltreffend uitoefenen van hun recht op een verblijfstitel vaak bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door de aanvullende vereisten inzake visa. Ook heeft de Commissie vragen over de overeenstemming van de wetgeving van de lidstaten met de richtlijn op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt en de hoogte van de leges.

Een vergrijzende bevolking veroorzaakt een demografische uitdaging waardoor Europa voor de bezetting van vacatures en voor economische groei in toenemende mate op immigratie zal zijn aangewezen. Met goed begeleide immigratie kunnen problemen als vergrijzende bevolking en tekort aan gekwalificeerd personeel in veel sectoren worden tegengegaan. Het voorstel voor een nieuwe Studenten- en Onderzoeksrichtlijn bevat dan ook bepalingen inzake de intra-EU mobiliteit, betere waarborgen, kortere termijnen voor de vergunningprocedures, een ruimere toegang tot de arbeidsmarkt voor studenten en de mogelijkheid voor onderzoekers en studenten om na afron-

75 Bron: De Jong & Herweijer 2004.

76 Bron: Böcker & Terlouw 2012.

77 Zo laat de Nederlandse situatie zien in hoofdstuk 4.

ding van onderzoek of studie gedurende 12 maanden nog te blijven om werk te zoeken of een bedrijf op te richten. Met name voor onderzoekers en studenten biedt het voorstel meer kansen en maakt het de EU als geheel alsmede de individuele lidstaten aantrekkelijker voor deze hooggekwalificeerde migranten. Risico's liggen met name bij de toelating van de lager geschoolde categorieën die gevoeliger zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Wanneer zij illegaal te werk worden gesteld, kan dit leiden tot uitbuiting. Ook bij studenten komen deze risico's voor. Daarnaast is een voorwaarde om te komen tot een effectieve intra-EU mobiliteit, dat op adequate wijze informatie-uitwisseling tussen (de systemen) van de desbetreffende lidstaten kan plaatsvinden. Dergelijke notificaties zijn – behalve voor onderzoekers – een nieuw element in de nationale toelatingssystematiek.

De Europese lidstaten hebben een proactief migratiebeleid nodig om gekwalificeerde migranten uit derde landen aan te trekken, en een institutioneel kader om hun vaardigheden en competenties beter te kunnen benutten. Dat zorgt voor een win-win situatie, voor zowel de migrant als de (lidstaten van de) EU.

Nederland is gehouden de Studentenrichtlijn te implementeren. In dit hoofdstuk analyseer ik de wijze waarop de implementatie heeft plaatsgevonden en wat er is geregeld ten aanzien van de verstrekking van verblijfsvergunningen alsmede de wijze van kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector. In de inleidende paragraaf 4.1 wordt een kort schets gegeven van het institutioneel kader. In paragraaf 4.2 wordt de materiële vraag beantwoord: welke voorwaarden en bepalingen uit de richtlijn heeft Nederland in regelgeving omgezet en in welke vorm (wetgeving of zelfregulering) is dit gebeurd? In de daarop volgende paragrafen 4.3 en 4.4 worden de beide instrumenten van zelfregulering beschreven. In paragraaf 4.3 bespreek ik het convenant met betrekking tot de verstrekking van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden. Is er sprake van versnelling van de procedure? Wat is de relatie tussen het instrument en de richtlijn? Paragraaf 4.4 beschrijft de ontstaansgeschiedenis en relatie met de richtlijn van de gedragscode, die door de onderwijssector is ontwikkeld op het gebied van kwaliteitsborging en positionering. Is er sprake van ‘erkenning’ van het instrument door de overheid? De geconstateerde onregelmatigheden bij het gebruik van de studieroute zijn onderwerp van paragraaf 4.5. Welke vormen van oneigenlijk gebruik kunnen worden vastgesteld, en bestaat er een relatie met het convenant en de gedragscode, of staan ze er los van? Daar waar relevant wordt in dit hoofdstuk verwezen naar uitspraken van de verschillende rechtbanken ter zake van de onderwerpen in dit hoofdstuk. Gelet op de omvang ervan en het belang voor het onderwerp van dit proefschrift heb ik echter in paragraaf 4.6 een apart een overzicht opgenomen van de Nederlandse jurisprudentie op het gebied van studiemigratie, de Studentenrichtlijn, de Gedragscode en het convenant. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.7 met een aantal conclusies afgesloten. Zijn onderwijsinstellingen wel de meest voor de hand liggende partners van de overheid om op basis van vertrouwen vergaande afspraken mee te maken? Dragen de instrumenten van zelfregulering bij aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik en/of het bestendigen van het vertrouwen van de overheid in de hoger onderwijsinstellingen en hoger onderwijs sector?

4.1 INSTITUTIONEEL KADER¹

Nederland is een parlementaire democratie met een koning als staatshoofd en hoofd van de regering. Laatstgenoemde functie wordt in feite uitgeoefend door de minister-president. De politieke verantwoordelijkheid voor het onderwijssysteem ligt bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), dat grotendeels verantwoordelijk is voor de financiering van het onderwijs, het algemeen onderwijsbeleid bepaalt en in grote lijnen de toelatingseisen, structuur en doelstelling van het onderwijs vaststelt. Daarnaast zijn het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Economische Zaken inhoudelijk betrokken bij het hoger onderwijs.

Hoger onderwijs

Voor het hoger onderwijs geldt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het Nederlandse hoger onderwijs kent een binair stelsel, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. Dit onderscheid in oriëntatie is blijven bestaan na invoering van de bachelor-masterstructuur in 2002. Behalve de doelstelling, wordt elk van de twee typen onderwijs gekenmerkt door eigen toelatingseisen, studieduur en titulatuur. De onderwijstaal is Nederlands, maar steeds meer opleidingen, met name de masteropleidingen, worden in het Engels aangeboden.²

Er zijn in Nederland verschillende soorten onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs: erkende en niet erkende instellingen alsmede bekostigde instellingen, particuliere instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs. Bekostigde instellingen worden gefinancierd door de overheid en zijn gerechtigd om wettelijk erkende graden af te geven. Erkenning van de instelling en opleiding door de overheid is daarvoor vereist.³ Deze instellingen

1 Bron: Nuffic, *Landenmodule Nederland*, versie 2, Den Haag, april 2012, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

2 In juni 2013 werden in Europa 6.407 Engelstalige masteropleidingen aangeboden buiten de landen waar het Engels de belangrijkste onderwijstaal is. Dat betekent een groei van 38% ten opzichte van 2011. Nederland is koploper met 946 Engelstalige masters. In 2011 waren het er 812, in 2007 nog slechts 386. Nummer twee is Duitsland (733), op drie staat Zweden (708) waar het aantal de afgelopen twee jaar toenam met 73%. Alleen in Denemarken was er sprake van een iets sterkere stijging. Bron: Institute of International Education, *English-Taught Master's Programs in Europe: A 2013 Update*, New York september 2013.

3 Dat dit geen vanzelfsprekendheid is, mag blijken uit een zaak waarin een student aan de Masteropleiding International Finance (MIF) van de erkende en bekostigde Universiteit van Amsterdam (UvA) terugbetaling vorderde van het door hem betaalde colle-

bieden voor Nederlandse studenten en studenten afkomstig uit de EU/EER opleidingen aan tegen het wettelijk vastgestelde collegegeld. Derdelander studenten betalen het – minimaal – kostendekkend instellingscollegegeld. Rechtspersonen voor hoger onderwijs zijn instellingen die geen bekostiging ontvangen van de Nederlandse overheid, maar wel wettelijk erkende bachelor- of mastergraden mogen verlenen; ook zij zijn erkend. Deze instellingen zijn niet gebonden aan het wettelijk vastgestelde collegegeld, maar mogen zelf de hoogte van het collegegeld vaststellen. Particuliere instellingen, bijvoorbeeld buitenlandse universiteiten, zijn instellingen die buiten de regelgeving van de Nederlandse overheid vallen, zolang zij geen verzoek doen te worden erkend.⁴

Het wetenschappelijk onderwijs wordt voornamelijk verzorgd door universiteiten, maar er vindt steeds vaker samenwerking plaats met hogescholen. De meeste universiteiten bieden opleidingen aan in diverse studierichtingen; één universiteit is gespecialiseerd op het gebied van landbouw en milieu en aan drie universiteiten kunnen overwegend technische opleidingen gevolgd worden. Wetenschappelijk onderwijs kan ook gevolgd worden aan een *University college*, dat meestal deel uitmaakt van een universiteit. Het beroepsgericht onderwijs wordt voornamelijk aangeboden door hogescholen, waar vrijwel alle typen opleidingen kunnen worden gevolgd. Een aantal hogescholen biedt voornamelijk opleidingen aan op het gebied van agrarisch of kunstonderwijs of is gespecialiseerd in lerarenopleidingen. Binnen het hbo

gegeld (ruim € 20.000). De UvA zou toerekenbaar tekortgeschoten zijn in de nakoming van haar verplichtingen uit hoofde van de studieovereenkomst (wanprestatie) door hem een Masterdiploma in het vooruitzicht te stellen terwijl de UvA (op dat moment) niet bevoegd was voor het diploma van deze opleiding de graad van Master te verlenen. De voorzieningenrechter had de gevraagde voorziening geweigerd en het gerechtshof te Amsterdam bekrachtigde het bestreden vonnis. En hoewel de conclusie van de Procureur-Generaal strekte tot vernietiging van het bestreden arrest, oordeelde de Hoge Raad dat eiser door zijn handelwijze (in oktober 2004 vaststellen dat de UvA niet bevoegd was en eerst in augustus 2005 de UvA dagvaarden) de studieovereenkomst heeft bevestigd, zodat hij zich ter vernietiging van die overeenkomst niet meer op dwaling kan beroepen. Omdat eiser de opleiding heeft gevolgd maar niet de tentamens heeft gehaald en geen gebruik heeft gemaakt van het aanbod van de UvA om zonder verdere kosten opnieuw de MIF, waarvoor eind 2005 alsnog accreditatie was verkregen, te volgen, is onvoldoende aannemelijk is dat eiser als gevolg van het aan de UvA verweten handelen schade heeft geleden. Aldus haalde de student bakzeil en kwam de UvA weg met het aanbieden van onderwijs waarvoor de accreditatieprocedure nog niet eens begonnen was, terwijl zij in de studieovereenkomst en overige mededelingen wel een (erkende) mastergraad in het vooruitzicht stelde. Zie: Hoge Raad, C06/261HR, 8 februari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC3880.

4 Zie voor de consequenties hiervan: *Vrij verkeer van studenten*, afscheidsrede door prof. mr. R. Fernhout, Nijmegen 2013.

is het hoger economisch onderwijs veruit de grootste sector, gevolgd door de lerarenopleidingen en de opleidingen op het gebied van techniek.

Voor toelating tot het hoger onderwijs is een diploma uit het voortgezet onderwijs (havo- of vwo-diploma) vereist, afhankelijk van het type hoger onderwijs dat gevolgd gaat worden. Voor sommige opleidingen, bijvoorbeeld in het kunstonderwijs, worden speciale vaardigheden gevraagd die de instelling zelf vaststelt. Daarnaast geldt voor bepaalde opleidingen een numerus fixus, ten gevolge waarvan het aantal eerstejaars studenten dat kan worden toegelaten aan een maximum is gebonden. Dit komt meestal voor bij opleidingen waarvoor veel belangstelling bestaat, terwijl er maar een beperkt aantal opleidingsplaatsen zijn, bijvoorbeeld bij medicijnenstudies of diergeneeskunde, tandheelkunde, journalistiek of fysiotherapie. Selectie vindt onder meer plaats via een gewogen loting, waarbij de kans op inloting toeneemt naarmate het gemiddelde eindexamencijfer hoger is.

Een mastergraad, behaald in het hoger onderwijs, kan toelating geven tot de promotie. Het gaat voor een belangrijk deel om het uitvoeren van een zelfstandig onderzoek, al dan niet in combinatie met een onderwijsprogramma. Nadat het proefschrift in het openbaar is verdedigd, wordt de graad van doctor verleend. Daarnaast bieden de drie technische universiteiten opleidingen aan in de richting technologisch ontwerpen. Deze promotietrajecten hebben een nominale duur van 2 jaar en worden afgerond met de titel *Professional Doctorate in Engineering (PDEng)*.

4.2 IMPLEMENTATIE STUDENTENRICHTLIJN⁵

Implementatie van de Studentenrichtlijn heeft in Nederland tijdig plaatsgevonden, en wel bij Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.⁶ De Raad van State had eerder dat jaar instemmend geadviseerd.⁷ Tabel 3 geeft een overzicht van de voorwaarden die in de verschillende artikelen van de richtlijn zijn opgenomen, waarbij gemarkeerd is in hoeverre deze door Nederland zijn omgezet in nationaal recht.

5 Zie: Overmars, A.G.D., Richtlijn 2004/114/EG, in: *Sdu Commentaar Europees Migratierecht*, Den Haag 2013, p. 595-644. Tevens raadpleegbaar via www.migratierecht.nl.

6 *Stb.* 2006, 458.

7 Zaaknummer W03.06.0284/I d.d. 24 augustus 2006. Het betreft een zogenoemd advies conform, waarvan de openbaarmaking op grond van artikel 25a, vierde lid van de Wet op de Raad van State achterwege is gebleven.

Tabel 3. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Nederland⁸

Artikel	Voorwaarde	
Categorie omzetting (art. 3)	Studenten	X
	Scholieren	
	Stagjairs	
	Vrijwilligers	
Algemene voorwaarden (art. 6)	Geldig reisdocument	X
	Geldig voor duur van verblijf	X
	Toestemming ouders/voogd	
	Verzekering ziektekosten	X
	Geen bedreiging openbare orde	X
	Bewijs betaling leges	
Specifieke voorwaarden studenten (art. 7)	Mobiliteit EU-programma's bevorderen	
	Bewijs van inschrijving	X
	Vereist minimumbedrag per maand	X
	Bewijs taaltoets	
	Bewijs betaling collegegeld	
Mobiliteit studenten (art. 8)	Verzekering ziektekosten gekoppeld aan inschrijving	
	Toelating bij passende studie	
	Toelating bij deelname uitwisseling	
	Afwijking bij verplichte uitwisseling	
Specifieke voorwaarden scholieren (art. 9)	Gegevens verstrekken autoriteit eerste lidstaat	
	Bewijs toelating school	
	Deelname erkend uitwisseling	
	Bewijs aansprakelijkheid en verblijf gastgezin	
	Minimum en maximum leeftijd scholier	
Specifieke voorwaarden stagjairs (art. 10)	Uitwisseling scholieren wederkerig	
	Eis overeenkomst opleiding	
	Voldoende middelen	
Specifieke voorwaarden vrijwilligers (art. 11)	Taalcursus verplicht	
	Leeftijdsvoorwaarden vrijwilligers	
	Verplicht overeenkomst	
	Bewijs organisatie aansprakelijk en verantwoordelijk	
Verblijfsvergunning studenten (art. 12)	Cursus taal en cultuur aangeboden	
	Geldigheidsduur vergunning	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij misbruik	X
Vergunning scholieren (art. 13)	Vergunning intrekken of niet verlengen bij geen voortgang	
	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	

8 Opgesteld op basis van COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011 en GHK-studie, bijlage 2. Op onderdelen verschilt de (algemene, meer samenvattende) informatie in het verslag van de Commissie van de meer gedetailleerde informatie uit de bijlage van de GHK-studie.

Artikel	Voorwaarde	
Vergunning stagiairs (art. 14)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	
Vergunning vrijwilligers (art. 15)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar Verlenging mogelijk	
Intrekking of niet verlengen (art. 16)	Bij fraude, niet voldoen voorwaarden en openbare orde	X
Economische activiteiten studenten (art. 17)	Recht om te werken verleend	X
	Werken als zelfstandige	
	Rekening houden situatie arbeidsmarkt	
	Aanvullend analyse arbeidsmarkt	X
	Werkvergunning vereist	X
	Maximum aantal uren werken	X
	In eerste jaar beperking arbeid	
Procedurale waarborgen en doorzichtigheid (art. 18)	Meldingsplicht werkgevers	X
	Termijn behandeling, rechtsmiddel-verwijzing	X
	Geen termijn behandeling aanvraag vergunning	
Verkorte procedure (art. 19)	Kennisgeving beroep ontbreekt	
Leges (art. 20)	Verkorte procedure visa of vergunning studenten	X
Verdere rechten (art. 24)	Leges vereist voor behandeling aanvraag vergunning	X
	Verdere rechten	

De richtlijn heeft betrekking op de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 Vw 2000, die ingevolge artikel 3.41 Vb 2000 wordt verleend onder een beperking verband houdende met het volgen van studie. Veel van de vereisten en waarborgen in de richtlijnartikelen waren terug te voeren op de Vw 2000 (met name artikelen 16, 18, 19, 22 en 25) en het Vb 2000 (met name de artikelen 3.41, 3.42 en 3.57) alsmede de onderliggende regelgeving. Ook de Wet arbeid vreemdelingen (inclusief onderliggende wet- en regelgeving) bood in een aantal gevallen een afdoende basis. Daarmee hadden de bepalingen van de richtlijn volgens de regering voor het grootste deel dan ook geen gevolgen voor het Nederlandse stelsel betreffende de toelating voor studiedoeleinden.⁹

In de praktijk is uitsluitend de bepaling inzake de verkorte toelatingsprocedure geïmplementeerd. Het betreft artikel 19 van de richtlijn. Het Nederlandse systeem kende reeds een verkorte toelatingsprocedure op onder meer het gebied van studie, welke geregeld was in beleidsregels (hoofdstuk B1/1.3 Vc 2000). Eerder was al artikel 3.18a van het VV 2000¹⁰ geïntroduceerd, waarin verwezen werd naar de Gedragscode hoger onderwijs voor zover het gaat om instellingen die zich kwalificeren voor de toelating van internationale studenten. Onderwijsinstellingen konden, mits opgenomen in het register van de Gedragscode, een convenant sluiten met de IND. Daarmee werd

⁹ Nota van Toelichting bij Besluit van 2 oktober 2006, *Stb.* 2006, 458, p. 4-6.

¹⁰ Vervallen per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid. In het eerste lid van artikel 3.41 Vb 2000 worden niet langer de instellingen voor hoger of wetenschappelijk onderwijs bij ministeriële regeling aangewezen. De opleidingen die in onderdeel b en c van artikel 3.18a stonden vermeld, staan nu in het eerste lid van artikel 3.21. Artikel 3.18a VV 2000 is daarmee komen te vervallen.

voorzien in een verkorte toelatingsprocedure voor non-EU studenten door de overheid niet langer te laten beoordelen welke onderwijsinstellingen zich kwalificeren voor de toelating van internationale studenten, maar dit het onderwijsveld zelf te laten doen op basis van zelfregulering door het formuleren van en committeren aan de eigen, in de gedragscode opgenomen, kwaliteitsnormen. In 2008 is een convenant verplicht gesteld voor het aanvragen van verblijfsvergunningen voor non-EU studenten (zie paragraaf 4.3).

Daarnaast hebben enkele bepalingen van de richtlijn tot beperkte wijziging van de bestaande wet- en regelgeving geleid: de artikelen 6, eerste lid, onder a en 12, eerste lid van de richtlijn, op grond waarvan ten minste een reisdocument wordt verlangd dat geldig is voor de duur van het geplande verblijf, maakten dat artikel 3.68 van het Vb 2000 is geschrapt. Ingevolge dat artikel werd een maand extra geldigheidsduur van het reisdocument verlangd, hetgeen op grond van voornoemde richtlijnbevestigingen niet langer mogelijk was. In verband met het vervallen van artikel 3.68 van het Vb 2000 is ook artikel 3.57 van het Vb 2000, dat een verwijzing naar dit artikel bevat, gewijzigd.¹¹

Tot slot is artikel 6, tweede lid van de richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten de toelatingsprocedure vergemakkelijken voor non-EU studenten die deelnemen aan communautaire programma's ter bevordering van de mobiliteit naar of binnen de Europese Unie, geïmplementeerd in het Vb 2000 (artikel 3.41a). Het toen geldende wettelijk kader voorzag hier niet in.¹²

Facultatieve bepalingen

Een groot deel van de bepalingen in de richtlijn is facultatief; de toepassing ervan wordt overgelaten aan de lidstaten. Er is door de Nederlandse overheid van afgezien specifiek toelatingsbeleid te ontwikkelen voor onderdanen van derde landen die met het oog op scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk verzoeken te worden toegelaten.¹³

Nederland kent geen specifiek toelatingsbeleid voor uitwisselingsscholieren. Er bestaat beleid inzake uitwisseling (artikelen 3.44 en 3.45 Vb 2000¹⁴),

11 Met ingang van 12 oktober 2007 is als gevolg van de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG (wetenschappelijk onderzoekers) een nieuw artikel 3.68 Vb 2000 in werking getreden dat op 1 juni 2013, de datum waarop het Besluit modern migratiebeleid (*Stb.* 2010, 307) in werking getreden is, weer is vervallen.

12 Ook artikel 3.41a Vb 2000 is vervallen per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid.

13 Bron: Nota van Toelichting bij Besluit van 2 oktober 2006, *Stb.* 2006, 458, p. 4-6.

14 Beide artikelen zijn vervallen per 1 juni 2013. Aangezien bij de verlening van verblijfsvergunningen niet langer onderscheid wordt gemaakt tussen de beperkingen die verband houden met uitwisseling en met verblijf als *au pair*, zijn de voormalige artikelen 3.44 en 3.45 verwerkt in artikel 3.43.

maar de doelgroep is een andere dan die van de richtlijn nu het accent niet op het volgen van voortgezet onderwijs ligt, maar op culturele uitwisseling. Omdat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook geen signalen bekend waren dat er in Nederland behoefte zou zijn aan een uitwisselingsprogramma voor scholieren, is ervoor gekozen om de richtlijn op dit punt niet te implementeren.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de categorie vrijwilligers. Hiervoor bestaat geen specifiek toelatingsbeleid. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is besloten om de richtlijn op dit punt niet te implementeren. De angst bestond dat bij implementatie de deur zou worden opengezet voor de toelating van een categorie derdelanders waarop nauwelijks toezicht mogelijk is. Bovendien zullen vrijwilligers veelal niet zelfstandig beschikken over voldoende inkomsten voor hun levensonderhoud, nu zij voor de verrichte arbeid geen loon krijgen.

Voor de toelating van onbezoldigde stagiaires kent Nederland wel wet- en regelgeving (artikel 3.39 Vb 2000). Op grond daarvan is een tewerkstellingsvergunning vereist. Omdat de richtlijn het echter in artikel 10 niet toelaat om aan deze categorie vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning te vragen, zou door implementatie van de richtlijn het voor werkgevers te gemakkelijk gemaakt worden om goedkope arbeidskrachten naar Nederland te halen en zou het risico op fraude toenemen. Ook op dit punt is in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de richtlijn niet geïmplementeerd.

De voorwaarde dat voor toelating een bewijs van toestemming van de ouders verplicht is (artikel 6, eerste lid, onder b van de richtlijn) is ook niet geïmplementeerd, omdat deze voorwaarde op grond van de geldende wet- en regelgeving ook niet werd gesteld. Gelet op het feit dat het in het kader van toelating voor studie in de regel zal gaan om personen van achttien jaar en ouder, was hier ook geen aanleiding voor. Evenmin werd uitvoering gegeven aan de voorwaarde dat een bewijs van betaling van het door de instelling gevraagde collegegeld wordt overgelegd, nu dit vereiste niet in de geldende wet- en regelgeving wordt gesteld. Ook artikel 7, tweede lid van de richtlijn, waarin een koppeling tussen de inschrijving bij een instelling en de ziektekostenverzekering wordt gelegd, is niet geïmplementeerd, nu Nederland dit systeem niet kent.

In Nederland zijn op het moment dat een aanvraag wordt ingediend, le- ges verschuldigd. Als deze niet worden betaald, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Daarmee was implementatie van de bepaling dat een bewijs van betaling moet worden overgelegd (artikel 6, eerste lid, onder e van de richtlijn) niet nodig. De in de richtlijn opgenomen mogelijkheid om de internationale student in het eerste jaar van verblijf geen arbeid toe te staan, werd niet geïmplementeerd omdat dit op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving juist wel was toegestaan. Overigens gelden hierbij wel beperkin-

gen: maximaal tien uur per week, waarbij een tewerkstellingsvergunning verplicht is.

In onderstaande tabel worden de wijzigingen in de wet- en regelgeving ten tijde van de implementatie van de richtlijn schematisch weergegeven.¹⁵

Tabel 4. Transponeringstabel (2006) Richtlijn 2004/114/EG

Richtlijn (art.)	Nieuwe regelgeving (art.)	Bestaande regelgeving (art.)
1, 2, 3, 4, 5	-	-
6, eerste lid, onder a	3.68 Vb 2000 geschrapt	3.68 Vb 2000, 3.102 Vb 2000
6, eerste lid, onder b	-	-
6, eerste lid, onder c	-	16 Vw 2000, 3.7 Vb 2000
6, eerste lid, onder d	-	16, eerste lid, onder d Vw 2000
6, eerste lid, onder e	-	-
6, tweede lid	3.41a Vb 2000	B 1/1.3 Vc 2000
7, eerste lid, onder a	-	3.41, onder a en b Vb 2000
7, eerste lid, onder b	-	16 Vw 2000 jo. 3.42 Vb 2000
7, eerste lid, onder c	-	-
7, eerste lid, onder d	-	-
7, tweede lid	-	-
8, eerste lid, onder a	-	25 Vw 2000
8, eerste lid, onder b en c	-	-
8, tweede lid	-	-
8, derde lid	-	-
9, 10, 11	-	-
12, eerste lid	3.68 Vb 2000 geschrapt	3.57 Vb 2000, 3.68 Vb 2000
12, tweede lid, onder a	-	18, eerste lid, onder g Vw 2000, 19 Vw
12, tweede lid, onder b	-	-
13, 14, 15	-	-
16, eerste lid	-	18, eerste lid, onder c en f Vw 2000, 19 Vw 2000
16, tweede lid	-	18, eerste lid, onder e Vw 2000, 19 Vw 2000
17, eerste t/m vierde lid	-	Wet Arbeid Vreemdelingen
18, eerste lid	-	24 Vw 2000
18, tweede lid	-	4:5 Awb, 4:15 Awb
18, derde lid	-	-
18, vierde lid	-	8:1 Awb
19	3.41a Vb 2000, 3.31 VV 2000	B 1/1.3 Vc 2000
20	-	24 Vw 2000, 3.44 Vb 2000
21, 22, 23, 24, 25, 26	-	-

Nuancering

Er zijn enkele nuancerende opmerkingen te maken bij de stellingname door de regelgever dat de meeste richtlijnbepalingen niet geïmplementeerd zou-

¹⁵ Bron: Nota van Toelichting bij Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004, *Stb.* 2006, 458.

den hoeven worden, nu deze reeds waren terug te voeren op reeds bestaande wet- en regelgeving of niet overeen kwamen met het Nederlandse beleid.¹⁶

Artikel 6, tweede lid, van de Studentenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de toelatingsprocedure vergemakkelijken voor derdelanders die deelnemen aan communautaire programma's ter bevordering van de mobiliteit naar of binnen de Europese Unie. Artikel 3.41a Vb 2000 bood daarvoor de basis, maar een specifieke bepaling in het Voorschrift Vreemdelingen die dit artikel van de Studentenrichtlijn en het algemene mobiliteitsartikel 8 van de richtlijn implementeert, ontbreekt. Ook ontbreekt een specifieke bepaling voor de implementatie van artikel 6, eerste lid, onder d, van de richtlijn inzake het openbare orde-voorbehoud. De richtlijn spreekt over 'bedreiging' van de openbare orde als grond voor weigering van een aanvraag, terwijl overeenkomstig artikel 3.86 Vb een 'gevaar' voor de openbare orde al voldoende is voor de afwijzing van een aanvraag.¹⁷

De imperatieve bepaling van toegang tot de arbeidsmarkt voor minimaal tien uur per week (artikel 17 van de richtlijn) is geïmplementeerd in de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen onder nr. 24.¹⁸ Aangezien deze uitvoeringsregels het karakter hebben van beleidsregels is niet voldaan aan het uitgangspunt ingevolge de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie,¹⁹ dat er sprake dient te zijn van een dwingend normatief kader. Het implemen-

16 Bron: Fernhout, R., Buitenlandse studenten en goed onderwijsgedrag, in: A. Böcker, T. Havinga, P. Minderhoud, H. van Put, L. de Groot-van Leeuwen, B. de Hart, A. Jettinghoff & K. Zwaan (red.), *Migratierecht en rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies. Migration Law and Sociology of Law, Collected Essays in honour of Kees Groenendijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 59-68.

17 Zie: Rb. Den Haag, zp Middelburg, 27 februari 2013, AWB 13/2601 (ongepubliceerd), waarin de rechtbank de stelling van de vreemdeling verwerpt, dat het nationaalrechtelijke openbareordebegrip strenger is dan het openbareordebegrip van de Studentenrichtlijn en artikel 3.86 Vb 2000 in strijd zou zijn met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. Gelet op de veroordeling van de vreemdeling tot een taakstraf, kon de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie in redelijkheid beslissen de vreemdeling een inreisverbod op te leggen, zijn verlengingsaanvraag voor een verblijfsvergunning 'studie' te weigeren en de vergunning met terugwerkende kracht tot de pleegdatum in te trekken.

18 En verder in de Vreemdelingencirculaire 2000, B3. Overigens spreekt de Vreemdelingencirculaire over werkzaamheden van bijkomende aard, terwijl in de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen wordt gesproken over arbeid onder marktconforme voorwaarden.

19 Bron: Zaak C-197/96, *Commissie/Frankrijk*, 1997, ECR I-1489, par. 14 en 15 en Zaak C-207/96, *Commissie/Italië*, 1997, ECR I-6869, par. 26; herhaald in het arrest van 6 december 2007, *Commissie/Luxemburg*, C-57/07, par. 10, betreffende het niet transponeren van Richtlijn 2003/86.

tatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen scheppen.

Doelen Studentenrichtlijn

De doelen van de Studentenrichtlijn zijn als volgt samen te vatten:

- vereenvoudiging van de toelatingsvoorwaarden voor studiemobiliteit naar en binnen Europa;
- versnelling van de toelatingsprocedures voor studiemobiliteit naar en binnen Europa, en
- toename van de studentenmobiliteit naar en binnen Europa.

Met deze maatregelen wil Europa een aantrekkelijke kennissamenleving worden.

De richtlijn bevat in artikel 6 en 7 twaalf voorwaarden die betrekking hebben op de vereenvoudiging van de toelatingvoorwaarden van studenten. Enkele zijn verplichtend voorgeschreven, zoals: het beschikken over een geldig reisdocument en een ziektekostenverzekering, een bewijs van inschrijving aan een instelling van hoger onderwijs en de betaling van de verschuldigde leges. Daarnaast gelden facultatieve voorwaarden, bijvoorbeeld het beschikken over voldoende financiële middelen, het voldoende beheersen van de taal waarin de studie wordt aangeboden en de betaling van het voor het volgen van de opleiding verschuldigde collegegeld. Nederland heeft zes van deze twaalf voorwaarden omgezet in nationaal recht.

Artikel 8 van de Studentenrichtlijn regelt de mobiliteit van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten. De verblijfsvergunning voor studiedoeleinden geeft de houder ervan recht op verblijf in een andere lidstaat waar hij zijn studie voor een periode langer dan drie maanden wil voortzetten, voor zover hij daarvoor aan de in de Studentenrichtlijn gestelde voorwaarden voldoet. In de praktijk ondervinden studenten beperkingen bij de uitoefening van dit recht op mobiliteit.²⁰ Zo heeft (ook) Nederland artikel 8 niet geïmplementeerd met de mededeling dat voor toelating in dergelijke gevallen dezelfde criteria gelden bij de eerste toelating (artikel 6 en 7).²¹

Nederland heeft – net als Frankrijk – wel artikel 19 van de Studentenrichtlijn geïmplementeerd en het mogelijk gemaakt dat tussen de immigratieautoriteit (IND) en de instellingen voor hoger onderwijs overeenkomsten

20 Zie: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

21 Zie ook: Europees Migratienetwerk, *Mobiliteit van derdelanders binnen de EU. De situatie in Nederland*, Rijswijk, juli 2013.

gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingsprocedures voor non-EU studenten.

4.3 TOELATINGSPROCEDURE INTERNATIONALE STUDENTEN

Het aantal buitenlandse studenten in Nederland neemt elk studiejaar met ongeveer 9% toe. Met zo'n 665.000 Nederlandse studenten in het hoger onderwijs ligt het percentage buitenlandse studenten op ongeveer 7,5%.²² Zij zijn met name afkomstig uit Duitsland (ongeveer 26.000 studenten), China (ongeveer 5.700 studenten), België (ongeveer 2.900 studenten), Spanje (ongeveer 2.200 studenten) en Frankrijk (ongeveer 2.150 studenten).²³ Het gaat enerzijds om studenten die voor een volledige opleiding (binnen zowel door de overheid als het privaat bekostigd onderwijs) naar Nederland komen en anderzijds om studenten die slechts voor een aantal studiepunten hier komen studeren, bijvoorbeeld in het kader van een uitwisselingsprogramma. Non-EU studenten zijn jaarlijks collegegeld verschuldigd, dat kan variëren van € 6.000 tot € 12.000 (bacheloropleiding) of € 8.000 tot € 20.000 (masteropleiding).²⁴ Een andere bron spreekt van € 5.500 tot € 32.000 aan verschuldigd collegegeld in 2012, vast te stellen door de onderwijsinstellingen.²⁵

Tabel 5. Buitenlandse studenten in Nederland in absolute aantallen.²⁶

Studiejaar	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
non-EU/EER	16.750	16.450	17.350	17.850	18.200	19.050	19.450
EU/EER	20.450	23.850	27.150	30.400	32.950	37.550	41.100
Totaal	37.200	40.300	44.500	48.250	51.150	56.600	60.550

Nederland neemt globaal 2% van de jaarlijkse Europese instroom van de non-EU studentenpopulatie voor haar rekening (met ruim 10.000 nieuwe vergunningen per jaar).²⁷ Van het totaal aantal afgegeven verblijfsvergunningen

22 Bron: Nuffic, *Internationaliseringsmonitor 2009*, 's-Gravenhage.

23 Bron: Nuffic, *Mobiliteit in Beeld 2010, 2011 en 2012*, 's-Gravenhage.

24 Bron: <http://www.studyinholland.nl/scholarships/financing-your-studies>.

25 Bron: European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Study 2012, juni 2013, bijlage 3.

26 Nuffic, *Internationaliseringsmonitor 2007 en 2008*, en Nuffic, *Mobiliteit in Beeld 2010, 2011 en 2012*, 's-Gravenhage.

27 Zie ook: Looijestijn-Clearie A., Student Mobility and the Netherlands: Who Pays the Piper?, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw & K. Zwaan

gen in Nederland, gaat het voor deze groep om ongeveer 5% (2010). De cijfers vertonen een gestage toename van afgegeven verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden in de periode 2006-2012.

Tabel 6. Aantallen eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Nederland²⁸

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7.850	8.238	8.850	9.944	10.510	10.701	10.747

Non-EU studenten die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, moeten – in beginsel – een inreisvisum (machtiging tot voorlopig verblijf, mvv) aanvragen. Na aankomst in Nederland moet vervolgens een tijdelijke verblijfsvergunning voor studiedoeleinden worden aangevraagd. Hierbij moeten de volgende stukken worden overgelegd²⁹:

- een bewijs van inschrijving aan een universiteit of hogeschool;
- een verklaring waarin de student aangeeft bekend te zijn met het feit dat toelating tot Nederland in beginsel tijdelijk van aard is;
- een kopie van een geldig paspoort;
- een kopie van een polis van een ziektekostenverzekering;
- een bewijs dat de student over voldoende financiële middelen beschikt om gedurende het verblijf in het eigen onderhoud te kunnen voorzien;
- een bewijs dat de student geen bedreiging vormt voor de openbare orde, en
- een bewijs dat de student een medisch onderzoek heeft ondergaan (tbc).

Leges³⁰

De beoogde vereenvoudiging van de toelatingsprocedures kan teniet gedaan worden door het opwerpen van belemmeringen, zoals (de hoogte van) de leges die verschuldigd zijn bij de aanvraag voor toekenning of verlenging van een verblijfsvergunning. De leges zijn geregeld in artikel 20 van de Studentenrichtlijn. In Nederland zijn op het moment dat een aanvraag wordt ingediend, leges verschuldigd. Als deze niet worden betaald, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. Daarmee was implementatie van de bepaling dat een bewijs van betaling moet worden overgelegd (artikel 6, eerste lid, onder e van de richtlijn) niet nodig.

(red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen, 2013, p. 125-137.

28 Bron: Europees Migratienetwerk, *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*, Rijswijk, augustus 2012, aangevuld met data Eurostat.

29 Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

30 Zie ook: Overmars, A.G.D., Richtlijn 2004/114/EG, in: *Sdu Commentaar Europees Migratierecht*, Den Haag 2013, p. 595-644. Tevens raadpleegbaar via www.migratierecht.nl.

Per 1 juli 2005 was voor een mvv 'studie hoger onderwijs' € 433 leges verschuldigd. Datzelfde geldt voor de mvv 'voorbereiding hoger onderwijs'. Voor de vergunning zelf moest vervolgens nog € 188 betaald worden. De niet mvv-plichtige student betaalde € 433 voor zijn verblijfsvergunning.³¹ Een verlengingsaanvraag van de verblijfsvergunning 'studie' kostte sinds 2009 € 52.³² Uitvoering gevend aan het regeerakkoord, waarin is opgenomen dat de leges zoveel mogelijk kostendekkend moeten zijn, zijn deze met ingang van 1 september 2011 verhoogd. Voor een mvv 'studie hoger onderwijs' moest sinds die datum € 600 betaald worden. Datzelfde geldt voor de mvv 'voorbereiding hoger onderwijs'. Voor de vergunning zelf moest € 300 betaald worden. Een verlengingsaanvraag van de verblijfsvergunning 'studie' kostte € 150.³³

De Europese Commissie heeft in reactie op vragen van het Europees Parlement over de vermeende strijdigheid met Europese regelgeving van de verhoging van de leges in Nederland in 2011 aangegeven dat lidstaten bij het vaststellen van de leges de algemene beginselen van het EU-recht (evenredigheid en nuttige werking) dienen te respecteren en geen leges mogen vragen die de werking van een richtlijn kunnen ondermijnen, bijvoorbeeld door het recht op migratie in het kader van studie te belemmeren. De Commissie heeft dan ook de Nederlandse regels aan deze algemene beginselen getoetst,³⁴ hetgeen resulteerde in een procedure van de Commissie tegen Nederland bij het Europese Hof van Justitie wegens niet-nakoming van de Richtlijn langdurig ingezetenen. In april 2012 is door het Hof van Justitie EU arrest gewezen en werd de hoogte van de leges als 'overdreven en onevenredig' gekwalificeerd.³⁵ Nederland heeft volgens de Europese regelgeving veel ruimte om zelf te bepalen wat het vraagt voor de afgifte van documenten. Het bedrag

31 Bron: *Stcrt.* 2005, 124.

32 Bron: *Stcrt.* 2009, 17361.

33 Bron: <http://www.immigratiedienst.nl/nieuws/2011/leges-reguliere-vergunningen-per-1-juli-2011-meer-kostendekkend.aspx?cp=110&cs=46613>. Hoewel de verhoging van de leges was voorzien per 1 juli 2011, heeft de minister voor Immigratie en Asiel de ingangsdatum vastgesteld op 1 september 2011, nadat in augustus 2011 door 19 instellingen voor hoger onderwijs en twee brancheorganisaties de Staat der Nederlanden in kort geding was gedagvaard. De betrokken instellingen en organisaties klaagden over de korte termijn tussen bekendmaking (27 juni 2011) en inwerkingtreding van de nieuwe tarieven (1 juli 2011), waardoor zij onjuiste informatie hadden verschaft aan de betrokken studenten en gedwongen waren de Gedragscode te schenden. Nadat de ingangsdatum werd vastgesteld op 1 september 2011, is het kort geding ingetrokken.

34 Bron: antwoord E-007181/2011 d.d. 1 september 2011 op de vragen van 21 juli 2011 en antwoord E-012251/2011 d.d. 15 februari 2012 op vervolgvragen van 4 januari 2012, via <http://www.europarl.europa.eu/>.

35 HvJEU 26 april 2012, C-508/10 (*Commissie v. Nederland*).

mag echter niet zo hoog zijn, dat het afschrikkend werkt voor mensen die niet beschikken over voldoende financiële middelen. Bovendien is er nu een te groot verschil tussen de leges voor vergunningen aan EU-onderdanen en derdelanders, zonder dat dit verschil door de Nederlandse regering voldoende wordt onderbouwd. In januari 2012 had het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ook al geoordeeld³⁶ dat de leges in Nederland te hoog waren voor vreemdelingen met een bijstandsuitkering. Het arrest van het Hof van Justitie EU had echter naar het oordeel van de regering geen gevolgen voor de hoogte van de leges die geheven werden in het kader van de toelating op grond van andere Europese migratierichtlijnen, zoals de Studentenrichtlijn.³⁷ Maar in oktober 2012 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opnieuw dat de leges bij een mvv-aanvraag in het kader van gezinshereniging te hoog zijn en daarmee het nuttig effect ontneemen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.³⁸ Hetzelfde oordeel had de rechtbank terzake van het nuttig effect en de Studentenrichtlijn.³⁹ De arresten hebben gevolgen gehad voor de leges die geheven worden in het kader van de toelating op grond van alle Europese migratierichtlijnen, want het kabinet kondigde per 1 februari 2013 een halvering aan van de leges voor buitenlandse studenten: € 300 voor de mvv-procedure, waarna de vergunningprocedure vrij is (was € 600), en € 300 voor de vergunningprocedure zonder mvv (was ook € 600).⁴⁰

Uitwisselingsstudenten van buiten de EU nemen mogelijk een bijzondere positie in. De korte duur van hun verblijf in Nederland (zes tot twaalf maanden) maakt de hoogte van de leges naar verhouding nog extremer. Een Turkse uitwisselingsstudent procedeerde met succes tegen de hoogte van de leges. Na gegronde verklaring van zijn beroep⁴¹ verlaagde de IND de leges van € 600 naar € 300. Ook hiertegen kwam de uitwisselingsstudent in rechte op, maar nu zonder succes. De rechtbank oordeelde dat het bedrag van € 300 geen afbreuk doet aan het nuttig effect van Studentenrichtlijn en het tarief de grenzen van de in de richtlijn gelaten beoordelingsruimte niet overschrijdt.⁴² De rechtbank achtte het bovendien niet aannemelijk geworden dat het bedrag onoverkomelijk is voor de uitwisselingsstudent. Het bedrag moet be-

36 EHRM 10 januari 2012, *Case of G.R. v. the Netherlands* (Application no. 22251/07).

37 Kamerbrief 4 juli 2012 met kenmerk 2012-0000387574 en *Kamerstukken II*, 2012-2013, 30 573, nr. 110.

38 ABRvS 9 oktober 2012, 201008782/1/V1, ECLI:NL:RVS:2012:BY0145.

39 Rb. Den Haag, zp. Amsterdam, 14 mei 2013, AWB 12/18734, 12/37813, ECLI:NL:RBAMS:2013:2759.

40 Bron: *Stcrt.* 2013, 2529.

41 Zie verwijzing voetnoot 39 van dit hoofdstuk.

42 Rb. Den Haag, zp. Haarlem, 20 december 2013, AWB 13/18066, ECLI:NL:RBDHA:2013:18277.

oordeeld worden in verhouding tot de overige kosten van een buitenlandse studie en gaat het niet boven de kostprijs uit. Eerder had de rechtbank Den Haag, zp Amsterdam, in een vergelijkbare zaak uitspraak gedaan, waarbij anders werd geoordeeld.⁴³ Deze rechtbank achtte het voor de beoordeling van de vraag of de hoogte van de leges belemmerend werken relevant dat bij de vaststelling ervan rekening gehouden werd met de beoogde studieduur alsmede het herkomstland van de student. In het geval van een Turkse student nam de rechtbank aan dat gemiddeld sprake is van een geringere bestedingsruimte. Voor hem vormen de leges van € 300, voor een uitwisselingsstudie van zes maanden, dan ook een onoverkomelijke belemmering, waardoor zij in strijd zijn met het nuttig effect van de Studentenrichtlijn.

Convenantprocedure

Nederland heeft in oktober 2006 met de introductie van artikel 3.41a Vreemdelingenbesluit 2000⁴⁴ artikel 19 van de Studentenrichtlijn geïmplementeerd, dat voorzorg in de mogelijkheid voor de IND convenanten te sluiten met onderwijsinstellingen en daarmee een verkorte en snellere procedure voor de afgifte van verblijfsvergunningen te realiseren. Met de invoering van artikel 3.41a in het Vb 2000, werd een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent de behandeling van de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning wegens studiedoeleinden. Op grond hiervan kon de verkorte toelatingsprocedure vanuit de beleidsregels worden overgeheveld naar en nader worden uitgewerkt in artikel 3.31 van het VV 2000.⁴⁵ De Europese Commissie heeft er hierbij op gewezen, dat de verkorte toelatingsprocedure op basis van een convenant tussen de IND en de onderwijsinstelling als bedoeld in de richtlijn niet verplicht kan worden gesteld: de internationale student moet ook zelf zijn aanvraag rechtstreeks bij de IND kunnen indienen, al zal in dat geval wel een volledige toetsing noodzakelijk zijn.⁴⁶ In het belang van de snelle en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid wordt een aanvraag die door de student zelf wordt ingediend, geacht te zijn ingediend door tussenkomst van de onderwijsinstelling.

43 Rb. Den Haag, zp Amsterdam, 8 oktober 2013, AWB 13/18088 (ongepubliceerd).

44 Artikel 3.41a Vb 2000 is vervallen per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid.

45 Het uitgangspunt (ingevolge rechtspraak van het Hof van Justitie) dat er sprake dient te zijn van een dwingend normatief kader – het beoogde implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen kunnen scheppen – dwingt hiertoe. Ook artikel 3.31 VV 2000 is vervallen per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid.

46 Advies Europese Commissie d.d. 17 september 2008 inzake de zogeheten Blauwdruk Modern migratiebeleid (bijlage bij *Kamerstukken II* 30 573, nr. 10), *Kamerstukken II* 32 052, nr. 3 (deel 2), p. 35.

Het Nederlandse systeem kende sinds 2001 al een verkorte toelatingsprocedure – naast de reguliere procedure – op (onder meer) het gebied van studie. Deze facultatieve convenantprocedure was in beleidsregels nader uitgewerkt.⁴⁷ Echter, in 2006 kondigde de regering in de notitie *Naar een modern migratiebeleid*⁴⁸ aan om voor de toelating van onder andere studiemigranten een convenant verplicht te stellen. In de kabinetsnotitie werden op hoofdlijnen de verantwoordelijkheden en plichten van convenanthouders (in casu de erkende onderwijsinstellingen) uitgewerkt. Zo werd in het nieuwe stelsel aan de convenanthouder (de erkende onderwijsinstelling) een sleutelrol toebedeeld ten aanzien van het toezicht op de migrant. De convenanthouder werd verplicht tot het actief verstrekken van informatie over relevante wijzigingen in de positie van de migrant. Ook de garantverklaring voor migranten werd ondergebracht in het convenant. Door ondertekening van een convenant verklaart een bedrijf of instelling garant te staan voor eventuele kosten die voortvloeien uit het verblijf van de migrant, bijvoorbeeld kosten voor genoten bijstandsuitkeringen en voor de verwijdering van de migrant (en diens gezinsleden). Wanneer de convenanthouder de verplichtingen uit het convenant niet nakomt, kan intrekking van het convenant kan volgen. Deze systematiek is voor de onderwijsinstelling identiek aan de per 1 juni 2013 vereiste erkenning als referent.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) werd gevraagd advies uit te brengen over de vraag hoe de convenantensystematiek gestalte kon krijgen in de bestuursrechtelijke procedure van de Vreemdelingenwet 2000. De ACVZ schetst in haar advies⁴⁹ dat bij de toelating van vreemdelingen doorgaans drie partijen betrokken zijn: a) de vreemdeling/migrant die om toelating vraagt; b) de referent (zijnde een particulier, een bedrijf of instelling) die belang heeft bij de overkomst van de vreemdeling; c) de staat (IND) die over de toelating beslist. Tussen de referent en de vreemdeling bestaat een doorgaans privaatrechtelijke relatie terwijl de relatie tussen de IND en de vreemdeling die verblijf aanvraagt bestuursrechtelijk van aard is. De relatie tussen de IND en de referent wordt vormgegeven door het convenant. De IND kan referenten bij de aansturing en de handhaving van het beleid een prominente rol laten spelen door afspraken met hen te maken in het convenant. Het convenant ziet op de handelwijze van de referent en heeft voor de overheid het voordeel dat op basis daarvan de controle op de toelating en het verblijf van vreemdelingen op eenvoudige wijze kan plaatsvinden. Voor de referent is een convenant aantrekkelijk omdat het resulteert in een versnelde toelatingsprocedure. Het niet nakomen van de afspraken

⁴⁷ Hoofdstuk B1/1.3 Vc 2000.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1.

⁴⁹ Advies nr. 24, *Immigratie op maat*, ACVZ, Den Haag, oktober 2007.

(vastgelegd in het convenant) kan echter leiden tot uitsluiting van de versnelde procedure en eventueel tot verhaal van kosten en schade door de staat.

Uit rechtsstatelijk oogpunt dient duidelijk te zijn welke rechtsmiddelen kunnen worden ingezet tegen sancties (zoals opschorten of intrekking van het convenant) die volgen op het niet nakomen van afspraken uit het convenant. Wanneer een convenant verplicht wordt gesteld en het vervolgens, bij wijze van sanctie, wordt ingetrokken moet een gang naar de rechter mogelijk zijn. Onduidelijk is echter nog bij welke rechter de convenanthouder terecht kan, aldus de ACVZ. Geeft de wet aan een bestuursorgaan (in dit geval de minister) de (exclusieve) bevoegdheid tot het sluiten van bedoelde convenanten met de daaraan verbonden wettelijk geregelde rechtsgevolgen, dan is de opzegging van het convenant onmiskenbaar een besluit, waartegen voor belanghebbenden beroep op de bestuursrechter openstaat. Zou het convenant ongeregeld blijven, dan is eerder een gang naar de burgerlijke rechter aangewezen.

In juni 2008 verscheen het beleidsdocument *Blauwdruk Modern migratiebeleid*,⁵⁰ waarin het kabinet de doelstellingen van het nieuwe beleid uiteen zet en een reactie geeft op onder meer het advies van de ACVZ. Aangegeven wordt daarin dat, overeenkomstig het advies van de ACVZ, wordt beoogd de afspraken tussen referenten en de overheid bestuursrechtelijk in de Vreemdelingenwet 2000 in te bedden. Daarmee wordt gerealiseerd dat de erkenning als referent een heldere juridische basis krijgt. Daarnaast wordt de rechtsbescherming tegen beslissingen omtrent erkenning als referent geregeld. Ten slotte wordt door de bestuursrechtelijke inbedding beter aangesloten bij de uitvoeringspraktijk van de IND. Hierdoor komen geschillen omtrent de erkenning als referent niet bij de civiele maar bij de bestuursrechter uit, waardoor wordt aangesloten bij de bestuursrechtelijke werkprocessen en expertise van de IND.

Per 1 augustus 2008 is een convenant voor onderwijsinstellingen verplicht gesteld: wil een onderwijsinstelling studenten uit derde landen aantrekken dan dient de instelling te beschikken over een convenant met de IND.⁵¹ Daarmee is de verkorte procedure de reguliere en enige procedure geworden.

Inhoud convenant

In z'n algemeenheid kan een aantal waarborgen worden geformuleerd die voorwaardenscheppend zijn voor de bereidheid de afspraken in een conve-

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2007-2008, 30 573, nr. 10.

⁵¹ Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 2 juli 2008, nr. 5552732/08, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, *Stcrt.* 11 juli 2008, nr. 132, p. 16.

nant na te leven en, als gevolg daarvan, voor de mate van doelbereiking.⁵² Het gaat om de zaken als: concrete doelstelling, duidelijk rechtskarakter, begin- en eindtermijn van de uitvoering, periodieke voortgangsbewaking, geschilbeslechting, boetebepaling, wijziging/opzegging en de aanwezigheid van een evaluatiebepaling. De bepaling inzake periodieke voortgangsbewaking en boetebepaling is alleen van belang bij de beleidsinhoudelijke convenanten. Bij de procedureel-organisatorische convenanten zijn deze bepalingen, gezien de aard van de afspraken, minder relevant. In die gevallen is de overheid zelf vertegenwoordigd in het overlegorgaan of samenwerkingsverband waarover in het convenant nadere afspraken worden gemaakt en heeft ze uit hoofde van die positie direct zicht op de mate waarin de procedurele of organisatorische afspraken worden nageleefd.

Het convenant 'studie' dat tussen de IND en de instellingen voor hoger onderwijs moet worden aangegaan alvorens verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden kunnen worden aangevraagd, is procedureel-organisatorisch van aard.⁵³ Het bevat zeven voorwaarden, die onder andere zien op de verplichting opgenomen te zijn in het register van de Gedragscode hoger onderwijs, de wijze waarop de onderwijsinstelling de aanvragen moet indienen, de garantstelling door de onderwijsinstelling, de betaling van de verschuldigde leges en de meldplicht indien de student de studie staakt. Het convenant omschrijft het doel als: de onderwijsinstelling in staat stellen namens haar studenten aanvragen voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden in te dienen. Nadrukkelijk zijn ook bepalingen opgenomen ter zake van de inwerkingtreding, geldigheidsduur en evaluatie.

Opschorting van het convenant vindt plaats indien indicaties bestaan dat de onderwijsinstelling zich niet heeft gehouden aan de bepalingen in het convenant en de IND een (nader) onderzoek heeft ingesteld.⁵⁴ Het convenant kan in dat geval voor de duur van het onderzoek (gedeeltelijk) worden opge-

52 Bron: *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 480, nrs. 1-2, p. 16-17.

53 Zie bijlage voor de tekst van het convenant.

54 Met ingang van 1 december 2005 heeft de IND bijvoorbeeld het convenant met de Dutch Delta University (DDU) in Deventer opgezegd, om oneigenlijk gebruik van de versnelde toelatingsprocedure voor studenten tegen te gaan. Gebleken was dat de selectieprocedure van studenten van de DDU onvoldoende was, de DDU onvoldoende toezicht hield op haar internationale studenten, de studenten te laat afmeldde bij de IND en geen verblijfsgegevens van afgemelde studenten kon verstrekken. Aanleiding voor de opzegging was een onderzoek van de IND naar de onderwijsinstelling als gevolg van de afmelding van ruim 80 Nepalese studenten die al geruime tijd niet meer studeerden, zonder dat de DDU kon aangeven waar de studenten inmiddels verbleven. Gedurende de looptijd van het onderzoek was het convenant opgeschort. Bron: persbericht IND, nr. 4734, 1 december 2005, raadpleegbaar via: www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel.

schort. Indien de onderwijsinstelling niet langer is opgenomen in het door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bijgehouden register van de Gedragsschool hoger onderwijs is de onderwijsinstelling niet langer gerechtigd internationale studenten over te laten komen, en komt het convenant van rechtswege te vervallen.

Tot slot benadrukt het convenant dat de IND de toelatingsorganisatie van Nederland is en vanuit deze rol eindverantwoordelijke is bij de toelating van de internationale studenten. Daarbij kan de IND, bijvoorbeeld indien de openbare orde of nationale veiligheid dit vereist, nadere maatregelen nemen.⁵⁵

Met deze inhoud voldoet het convenant niet op alle onderdelen aan de Aanwijzingen voor convenanten 2003, zoals beschreven in paragraaf 2.3.1.⁵⁶ Zo moet op grond van het – ten opzichte van de Aanwijzingen voor convenanten 1996 nieuwe – onderdeel b van Aanwijzing 3 vóór het sluiten van een convenant de vraag worden gesteld of het internationale recht of het nationale recht dwingt tot het gebruik van een ander instrument dan een convenant. Door voort te bouwen op de (sinds 2001, derhalve voor de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor convenanten 2003) bestaande uitvoeringspraktijk, is aan deze vraag voorbij gegaan. Ook wordt niet expliciet en uitvoerig aan alle onderdelen van Aanwijzing 4 voldaan. Zo moet een convenant ter implementatie van EU-regelgeving (zoals het onderhavige) in elk geval waarborgen dat het voldoet aan de eisen van doorzichtigheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid (onderdeel b) en voldoende kenbaar zijn, door integrale publicatie in de Staatscourant (onderdeel e). Indien het convenant niet integraal in de Staatscourant gepubliceerd wordt, geldt de verplichting in ieder geval voor de zakelijke inhoud ervan. Zulks is met het convenant tussen de IND en de onderwijsinstellingen niet gebeurd. Voorts moet het convenant gekwantificeerde doelstellingen en tussentijdse doelstellingen met de bijbehorende termijnen omvatten (Aanwijzing 4, onderdeel d), voorzien in contro-

55 Zo informeerde de IND op 1 juni 2003 haar convenanthouders schriftelijk over een aanpassing van het convenant met ingang van 1 februari 2004. De aanpassing hield in dat met ingang van genoemde datum de aanvragen voor een inreisvisum van Chinese studenten nog slechts via de verkorte procedure zouden worden afgedaan, indien bij de aanvraag een certificaat werd overgelegd waaruit bleek dat het *Netherlands Education Support Office* van de Nuffic in Beijing een positief advies had afgegeven ten aanzien van de authenticiteit van de (onderwijs) documenten en de beoordeling van de Engelse taalvaardigheid. De maatregel werd genomen in reactie op signalen van de Nederlandse vertegenwoordiging in China, dat de verkorte procedure voor inreisvisa mogelijk werd misbruikt door Chinese studenten voor illegale migratiedoeleinden.

56 Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, *Stcrt.* 2003, nr. 18.

le op de bereikte resultaten, regelmatige verslaglegging aan de bevoegde instanties en adequate voorlichting van het publiek (onderdeel f) en verwijzen naar de geheel of ten dele te implementeren EU-regeling (onderdeel i). De tekst van dit convenant 'studie' bevat ter zake van deze onderdelen geen concrete bepalingen. Wel is de informatieplicht van de onderwijsinstellingen jegens de IND opgenomen en is bepaald dat de instellingen moeten meewerken aan controle, toezicht en handhavingsacties door de IND op het rechtmatig verblijf van de internationale student. Tot slot bevat het convenant ook geen preambule of toelichting, waarin helder en duidelijk de bedoelingen en verwachtingen van partijen tot uitdrukking worden gebracht (Aanwijzing 7).

1 juni 2013

Op 1 juni 2013 trad de Wet Modern migratiebeleid in werking en kwam er een einde aan de convenantensystematiek. Onder deze wet zijn onderwijsinstellingen juridisch de referent van de internationale student geworden. Erkenning door de overheid (IND) is daarbij verplicht. Dat betekent dat een onderwijsinstelling zonder erkenning geen referent kan zijn voor een internationale student die een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden nodig heeft. Voor erkenning als referent moet een aparte aanvraag worden ingediend. De criteria waaraan de onderwijsinstelling moet voldoen om als referent te worden erkend, wijken inhoudelijk niet af van de voorwaarden die waren opgenomen in het convenant. Omdat de IND met een erkende referent, als betrouwbare partner, een relatie voor de langere termijn aangaat, krijgt deze een vast aanspreekpunt bij de IND. Erkende referenten hoeven minder bewijsstukken mee te sturen met een aanvraag voor een verblijfsvergunning. In veel gevallen volstaat een eigen verklaring waarin de erkende referent aangeeft dat de internationale student voldoet aan alle voorwaarden voor toelating en verblijf in Nederland. De IND hanteert een streeftermijn van twee weken om te beslissen op aanvragen van erkende referenten.⁵⁷

Op grond van artikel XI van de wet Modern migratiebeleid zijn de onderwijsinstellingen, waarmee een convenant met betrekking tot de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 was gesloten, als referent in de zin van artikel 2c van de Vreemdelingenwet 2000 erkend voor zover in de periode van een jaar direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet ter uitvoering van dat convenant een machtiging tot voorlopig verblijf of een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 was verleend. De gesloten convenanten zijn met ingang van 1 juni 2013 beëindigd. Het in 2006 ingevoerde artikel 3.41a van het Vreemdelingenbesluit 2000 is derhalve vervallen. Het nieuwe artikel 1.20 van het Vreemdelingenbesluit

⁵⁷ Bron: <http://www.ind.nl/Zakelijk/studie/HBO-WO/Rechten-en-plichten-erkend-referent/Pages/default.aspx>.

2000⁵⁸ stelt als voorwaarde aan de instelling voor hoger onderwijs die als referent wil worden erkend van een vreemdeling die in Nederland verblijft of wil verblijven voor studie in het hoger onderwijs, dat de instelling is aangesloten bij de Gedragscode hoger onderwijs, blijkens de opname in het openbaar register van instellingen die de Gedragscode hebben ondertekend. Aldus is de situatie, waarin voor het convenant tussen de IND en de onderwijsinstelling ook de aansluiting bij de Gedragscode een vereiste was, bestendig. De IND houdt een openbaar register bij van de erkende referenten.⁵⁹

Doorlooptijden

Onderstaande tabel laat zien dat de procedures bij de IND voor het verkrijgen van inreisvisa (mvv) en verblijfsvergunningen (verblijfsvergunning regulier, vvr) duidelijk zijn versneld in de periode 2005-2012. Sinds 2008 vinden de procedures verplicht plaats op basis van een convenant tussen de IND en de onderwijsinstelling, vanaf 2013 op basis van het erkend referentschap.

*Tabel 7. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Nederland (in dagen)*⁶⁰

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
mvv	25	26	12	14	12	10	14	11
vvr	103	83	50	34	24	25	23	15

4.4 KWALITEITSBORGING EN POSITIONERING ONDERWIJSSECTOR⁶¹

Bestuurlijke gebruiken

Zoals in paragraaf 3.3 is beschreven, wordt de toepassing van zelfregulering mogelijk gemaakt door de gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken' in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2) en de definitiebepaling van de studievoortgang die non-EU studenten moeten maken om zeker te zijn dat hun verblijfsvergunning wordt verlengd (artikel 12). De reikwijdte van beide artikelen is door deze

⁵⁸ Stb. 2010, 307.

⁵⁹ Zie: <http://www.ind.nl/Zakelijk/Openbaarregister/Pages/default.aspx>.

⁶⁰ Bron: Hovius, M. & N. van Kessel, *Evaluatie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs*, Nijmegen: ITS 2009, p. 20, aangevuld met informatie van het Loket Studie van de IND.

⁶¹ Zie ook: Overmars, A.G.D., *De Studentenrichtlijn: eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland)*, *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 5 & 6, p. 251-256, Overmars, A.G.D., *Gedragscode hoger onderwijs: de sector maakt (zelf) schoon schip. Met succes?*, *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 7, p. 342-350 en Overmars, A.G.D., *Europees beleid voor hoger onderwijs*, *Openbaar Bestuur*, jaargang 22, nr. 11, november 2012, p. 14-19.

formulering ruimer dan het institutionele kader. Daarmee kunnen de richtlijn-bepalingen (gedeeltelijk) door middel van zelfregulering worden geïmplementeerd.

Bij de definitie van een hoger onderwijsinstelling gaat het in Nederland in beginsel om een instelling die door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is aangewezen, is erkend als rechtspersoon of wordt bekostigd. Daarbij gaat het om opleidingen welke door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) zijn geaccrediteerd. In aanvulling daarop is de erkenning overeenkomstig de nationale gebruiken in Nederland vormgegeven door de voorwaarde dat de instelling van onderwijs moet zijn opgenomen in het register van de Gedragscode internationale student hoger onderwijs.

Artikel 12 van de Studentenrichtlijn, ter zake van de studievoortgang van internationale studenten, is in Nederland niet geïmplementeerd. In de artikelen 18, eerste lid, onder f, en 19 van de Vw 2000 was al voorzien in de mogelijkheid de verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen op het moment dat de vreemdeling niet meer voldoet aan de beperking waaronder de vergunning is verleend, omdat hij zich uitschrijft als student. Overigens is de onderwijsinstelling ook op grond van de Gedragscode (en het met de IND gesloten covenant) verplicht om de student die de studie beëindigt af te melden bij de IND, hetgeen leidt tot beëindiging van het verblijfsrecht. Maar in het Nederlandse systeem was het niet zo dat wanneer er geen of onvoldoende studiepunten werden behaald, het verblijf werd beëindigd. Wel kan in dat geval het bestuur van de onderwijsinstelling waar de student staat ingeschreven een bindend studieadvies geven. De student zal dan niet verder kunnen studeren aan de instelling, hetgeen een grond vormt voor intrekking van de verblijfsvergunning.

Sinds eind 2009 is in de Gedragscode een bepaling opgenomen die in werking getreden is op het moment dat de Wet Modern migratiebeleid van kracht werd (1 juni 2013). De bepaling voorziet in een jaarlijks minimum van 50% van de door internationale studenten te behalen studiepunten. Wordt dat minimum zonder geldige reden niet behaald, dan vindt afmelding bij de IND plaats en kan het verblijfsrecht worden beëindigd. Aldus wordt per juni 2013 in Nederland alsnog invulling gegeven aan het begrip 'bestuurlijke gebruiken' uit de richtlijn: de wet bevat geen norm voor de jaarlijkse minimale studievoortgang van de internationale student, maar verwijst daarvoor naar de Gedragscode.⁶² Daarin wordt de norm gespecificeerd en is de meldplicht opgenomen. Daarmee zijn enkele bepalingen uit de Studentenrichtlijn in Nederland geregeld in wet- en regelgeving, zoals het Vb 2000 en de Uit-

62 Artikel 3.87a Vb 2000 verwijst naar een ministeriële regeling van OCW, die vervolgens uitsluitend verwijst naar de norm in artikel 5.5 van de Gedragscode.

voeringsregels Wav, alsmede in de Gedragscode hoger onderwijs als product van zelfregulering door de hoger onderwijssector.

Kwaliteitsborging

Begin deze eeuw, bij de invoering van de bachelor-masterstructuur in het Nederlandse hoger onderwijs, werd de overheid zich bewust van het belang van een accreditatiesysteem als garantie voor de kwaliteit van het onderwijs. In augustus 2002 werd dan ook de accreditatie, met de status van overheids-erkenning, in het hoger onderwijs ingevoerd.⁶³ In datzelfde jaar werd de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO) opgericht, die verantwoordelijk werd voor de accreditatie van opleidingen. De eerste accreditaties werden in 2003 verricht. In 2005 hebben de Nederlandse en Vlaamse overheid besloten de accreditatie van het Nederlandse en het Vlaamse onderwijs samen te laten gaan. Vanaf dat moment heet de NAO de Nederlands-Vlaamse Accreditatie-organisatie (NVAO).⁶⁴

De NVAO heeft als belangrijkste taak het bewaken van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Zij doet dit op basis van de taken die beschreven staan in de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en conform de internationaal gangbare accreditatiepraktijk: controleren van de kwaliteit van bestaande hoger onderwijsopleidingen en toetsen van de kwaliteit van nieuwe opleidingen. Hoger onderwijsinstellingen hebben geen accreditatieplicht, maar alleen studenten die zijn ingeschreven voor een geaccrediteerde opleiding kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering en ontvangen een erkende graad. Een beslissing van de NVAO over de accreditatie van een opleiding heeft een geldigheidsduur van zes jaar.

Vanaf 2011 kunnen onderwijsinstellingen aan de NVAO vragen om een instellingstoets kwaliteitszorg uit te voeren, ter vaststelling van de omvang van de capaciteit van de instelling om de kwaliteit van de door haar aangeboden opleidingen te waarborgen. De door de instellingen aangeboden opleidingen die positief beoordeeld worden, moeten nog altijd geaccrediteerd worden, maar de accreditatieprocedure neemt dan minder tijd in beslag en is niet zo uitgebreid.⁶⁵

Daarnaast heeft Nederland een instrument dat als doel heeft de kwaliteit van de internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs te waar-

63 Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs, *Stb.* 2002, 302.

64 De NVAO is gegrondvest op het Verdrag van 3 september 2003 tussen Nederland en de Vlaamse Gemeenschap inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse onderwijs, *Trb.* 2003, 167.

65 Bron: Landenmodule Nederland, versie 2, Den Haag: Nuffic, april 2012, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

borgen: de met ingang van 1 mei 2006 in werking getreden Gedragscode hoger onderwijs. Afgezien van de verwijzingen naar de Gedragscode bij de implementatie van de Studentenrichtlijn,⁶⁶ bestaat er in Nederland geen rechtstreekse, oorzakelijke relatie tussen de richtlijn en de code.

Achtergrond Gedragscode

De internationalisering is het afgelopen decennium in een stroomversnelling gebracht door de opkomst en snelle ontwikkeling van nieuwe economische machten als China en India. De vraag naar hoger opgeleiden is groter dan de instellingen voor hoger onderwijs in deze landen aankunnen en studenten uit deze en andere landen zoeken dan ook in grote getale hun heil in het hoger onderwijs in westerse landen. Daarnaast hebben Europese afspraken en regels de ontwikkeling van het internationale karakter van het Nederlandse hoger onderwijs gestimuleerd. In de afgelopen jaren kwamen er dan ook steeds meer studenten uit het buitenland voor een studie naar Nederland. De toename van het aantal internationale studenten ging gepaard met een aantal problemen. Voor deze groep studenten was het noodzakelijk dat instellingen opleidingen gingen aanbieden in het Engels, terwijl in sommige gevallen niet alle docenten en studenten deze onderwijstaal voldoende beheersten. Ook werd door instellingen voor de werving van aankomende studenten in toenemende mate in de thuislanden gebruik gemaakt van commerciële wervingsbureaus (agenten), terwijl een algemene maatstaf voor de kwaliteit daarvan ontbrak.

Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs in 2003 bleek dat dit in enkele gevallen leidde tot het werven van studenten op basis van onjuiste informatie over het onderwijs dat ze in Nederland zouden gaan volgen, over het diploma dat ze na afloop zouden krijgen, of de kosten die aan de opleiding verbonden waren.⁶⁷ Na een verkennend onderzoek in 2004/2005⁶⁸ constateerde de Inspectie dat de voorlichting over en de kwaliteit van het onderwijsaanbod te kort schoot, de taalbeheersing (Engels en/of Nederlands) van de internationale studenten onvoldoende was en de toelatingsprocedures van de IND veel geld en tijd kostten en bovendien veelvuldig veranderden.

66 Nota van Toelichting bij Besluit van 2 oktober 2006, *Stb.* 2006, 458.

67 Inspectie van het Onderwijs, *Interim-rapport Chinese studenten Hogeschool DOC*, Inspectierapport 2003a, Utrecht 2003, *Chinese studenten Hogeschool DOC, deelrapport resultaten dossieronderzoek*, Inspectierapport 2003b, Utrecht 2003 en *Chinese studenten aan de Hogeschool DOC: eindrapport*, Inspectierapport 2003c, Utrecht 2003.

68 Inspectie van het Onderwijs, *Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding*, Inspectierapport 2005-26, Utrecht 2005.

Daarnaast waren er onregelmatigheden in de bekostiging door de overheid van instellingen voor hoger beroepsonderwijs. In mei 2003 werd de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Schutte) ingesteld door toenmalig staatssecretaris Nijs van OCW, teneinde duidelijkheid te krijgen over de vraag welke onderwijsinstellingen in strijd met de bekostigingsregels hadden gehandeld. Het onderzoek strekte zich uit over 152 instellingen met ongeveer 1 miljoen studenten/deelnemers en een overheidsbudget van ongeveer € 6,5 miljard. De Commissie adviseerde een bedrag van bijna € 100 miljoen terug te vorderen.⁶⁹ Een groot deel van de geconstateerde fouten was het gevolg van administratieve onzorgvuldigheden, maar van een andere aard was het opvoeren van internationale studenten die feitelijk in Nederland niet of nauwelijks studeerden (maar in België). Door ze echter (ook) een Nederlands diploma te verstrekken werden deze 'virtuele' studenten onder de Nederlandse bekostiging gebracht.⁷⁰

Dergelijke schrijnende situaties zijn niet alleen schadelijk voor de betrokken relatief kwetsbare groep studenten, maar ook voor de reputatie van de Nederlandse hoger onderwijssector en Nederland als kennisland. Reden waarom de Nederlandse overheid de sector in 2004 op de eigen verantwoordelijkheid wees, en de instellingen opriep scherper in te zetten op de kwaliteit van het onderwijsaanbod en het verschaffen van adequate informatie bij het werven van internationale studenten.⁷¹ De Internationaliseringsbrief *Koers op kwaliteit* van toenmalig staatssecretaris Rutte betekende het startpunt van overleg tussen het onderwijsveld en de overheid over een gedragscode. Rutte riep de hoger onderwijssector op te komen tot een 'code of conduct' voor de werving van internationale studenten, waarin regels zouden moeten worden vastgelegd over onderwerpen als het verstrekken van transparante en gevalideerde informatie over de kwaliteit van het onderwijsaanbod, de plaats die de geboden opleiding inneemt binnen het Nederlandse systeem, de diploma- en persoonsverificatie, de toetsing op de taalkennis die nodig is voor de opleiding en het zich verzekeren van de betrouwbaarheid van eventuele agenten. De sector werd daarbij aan het werk gezet: 'Mocht het niet lukken om in de eerste helft van 2005 tot een dergelijke code of conduct te

69 Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, *Eerlijk delen I*, Utrecht, april 2004 en *Eerlijk delen II*, Utrecht, mei 2005. Aangezien sprake is van een macrobekostigingsmodel – per sector wordt het totaalbedrag van de bekostiging bepaald – is niet 's Rijks schatkist de benadeelde, maar de collega-instellingen in dezelfde sector. Vandaar de titel van de Commissierapporten *Eerlijk delen*.

70 Vgl. Mohammed, A., Instellingen voor hoger onderwijs op de markt. Normen voor investeringen in private activiteiten, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, nr. 25/3, september 2013, p. 183-207.

71 Ministerie van OCW, *Koers op kwaliteit. Internationaliseringsbrief hoger onderwijs*, Den Haag, november 2004, *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 72.

komen, dan zal ik andere noodzakelijke maatregelen moeten treffen'.⁷² Toegezegd werd dat de inspanningen zouden worden beloond met de versoepeling van de procedures voor de toelating van internationale studenten.

Naast de koepelorganisaties in het hoger onderwijs⁷³ en het ministerie van OCW werden de ministeries van Justitie (thans Veiligheid en Justitie), BuZa, LNV (thans Economische Zaken) en SZW, alsmede de Nuffic, de IND, de Inspectie van het Onderwijs en de IB-Groep (thans DUO) in dit overleg betrokken. Als gevolg van de soms tegenstrijdige belangen (soepele maar ook zorgvuldige toelating van internationale studenten), het wantrouwen tussen partijen (overheid en koepelorganisaties, maar ook koepelorganisaties onderling) en de diversiteit van het onderwijsveld (kleine en grote instellingen; commerciële en door de overheid bekostigde instellingen) is de nadere invulling van de gedragscode een moeizaam proces geweest. Uiteindelijk zijn er negentien concept versies nodig geweest voordat overeenstemming bereikt was over de definitieve tekst. Daarmee kon op 1 mei 2006 de *Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs* in werking treden. Zelf ben ik sinds begin 2006 betrokken bij de implementatie en uitvoering van de code. Na een evaluatie van de werking van de Gedragscode in 2008-2009, trad op 4 december 2009 een bijgewerkte tekst in werking. Deze is per 1 maart 2013 ingrijpend herzien.⁷⁴

In het in 2006 geïntroduceerde artikel 3:18a Voorschrift Vreemdelingen werd verwezen naar de Gedragscode als het gaat om onderwijsinstellingen die voltijds hoger onderwijs verzorgen als bedoeld in artikel 3.41, eerste lid, onder a, van het Vreemdelingenbesluit en zich kwalificeren voor de toelating van internationale studenten. Sinds de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid per 1 juni 2013 kan een internationale student die een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden nodig heeft, niet naar Nederland komen zonder relatie met een onderwijsinstelling die door de IND is erkend als referent. Daarvoor is noodzakelijk dat de onderwijsinstelling is opgenomen

72 *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 72, p. 15.

73 De vereniging van samenwerkende universiteiten VSNU, de vereniging van instellingen voor hoger beroepsonderwijs Vereniging Hogescholen, het platform van aangewezen en private onderwijsinstellingen PAEPON en de federatie van internationaal onderwijs FION. FION is per 1 januari 2007 opgeheven. Per die datum was SAIL (acroniem voor *Council of Institutes for Postgraduate International Education in the Netherlands*) het bestuurlijk aanspreekpunt voor het international onderwijs. PAEPON is per 25 juni 2010 omgevormd tot de NRTO (Nederlandse Raad voor Training en Opleiding). SAIL fungeert per 1 januari 2013 niet langer als koepelorganisatie van het internationaal onderwijs.

74 De oude alsmede geldende teksten van de Gedragscode en het onlosmakelijk daarmee verbonden Reglement zijn te raadplegen via www.internationalstudy.nl.

in het register van de Gedragscode, waarmee door de overheid erkenning plaatsvindt van de gedragscode als instrument van zelfregulering.⁷⁵

*Inhoud Gedragscode*⁷⁶

Hoewel de overheid vanaf het begin een van de belangrijkste *stakeholders* is, is de Gedragscode als product van zelfregulering het eigendom van de instellingen voor hoger onderwijs zelf, door tussenkomst van de brancheorganisaties. De hoger onderwijssector en de overheid willen met de Gedragscode een kwaliteitswaarborg bieden: de kwaliteitseisen verbeteren het imago en de promotie van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland en van Nederland als kennissamenleving.

Met de in de Gedragscode vastgelegde regels en normen committeren de onderwijsinstellingen zich dan ook aan een zekere uniformiteit in de kwaliteit van de informatievoorziening aan en zorg voor internationale studenten:

- De instelling is verplicht tijdige, betrouwbare en gemakkelijk toegankelijke informatie te verstrekken, bijvoorbeeld over de accreditatiestatus van het aangeboden programma, de toelatingscriteria, het diploma dat zal worden verkregen en de kosten van de opleiding.
- Als de instelling voor hoger onderwijs een agent gebruikt om internationale studenten te werven, dient zij ervoor te zorgen dat deze handelt in de geest van de Gedragscode. Een overeenkomst tussen de instelling en agent moet de wederzijdse verantwoordelijkheden, clausules betreffende het toezicht op de activiteiten, de regels voor de betaling en de voorwaarden voor de beëindiging van de overeenkomst bevatten.
- Een internationale student die om toelating en inschrijving bij de instelling voor hoger onderwijs verzoekt moet aantonen te beschikken over de vereiste vooropleiding en voldoende taalvaardigheid. Als het gaat om Engelstalig onderwijs zijn de minimale eisen vastgelegd betreffende de beheersing van de onderwijstaal van de opleiding of de daarvoor benodigde voorbereidingscursus alsmede de beoordeling daarvan door middel van een beperkt aantal taaltoetsen.
- De instelling is gehouden aan internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan te bieden. In beginsel dient de accreditatie te zijn uitgevoerd door de Nederlands-Vlaamse

⁷⁵ In het eerste lid van artikel 3.41 Vb 2000 worden per 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid, niet langer de instellingen voor hoger of wetenschappelijk onderwijs bij ministeriële regeling aangewezen. De opleidingen die in onderdeel b en c van artikel 3.18a stonden vermeld, staan nu in het eerste lid van artikel 3.21. Artikel 3.18a VV 2000 is daarmee komen te vervallen.

⁷⁶ Zie ook: Duyn Schouten, F.A. van der, Ch.I. van Hees & A.G.D. Overmars, *The Dutch Code of Conduct for the recruitment of international students*, *Handbook Internationalisation of European Higher Education*, juli 2010, suppl. 6, p. 1-17, A 2.1-4.

Accreditatieorganisatie (NVAO). Een naar kwaliteit van werkzaamheden vergelijkbare accreditatieorganisatie volstaat echter ook.

- De onderwijsinstelling moet ervoor zorgen dat de docenten voldoende kennis hebben van de taal waarin de opleidingen worden onderwezen.

Ondertekening van de Gedragscode is daarnaast een voorwaarde geworden om gebruik te kunnen maken van nationale beurzenprogramma's als het *Netherlands Fellowship Programme*. Dat geldt ook voor instellingen die gebruik willen maken van de generieke promotieactiviteiten van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland door de Nuffic, ondermeer door de opname van de in Nederland aan internationale studenten aangeboden opleidingen in de ISPAC-database (*International Study Programmes and Courses*).

De Studentenrichtlijn biedt in artikel 7 de lidstaten de mogelijkheid om de student te vragen te bewijzen dat deze beschikt over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma dat zal worden gevolgd. In het geldende Nederlandse wettelijke kader wordt alleen een taalvereiste als toelatingsvoorwaarde gesteld voor het Nederlandstalig onderwijs (artikel 7:28, tweede lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Aanvullend hierop, wordt in de Nota van Toelichting⁷⁷ voor een taalvereiste als toelatingsvoorwaarde voor Engelstalige onderwijsprogramma's verwezen naar de per 1 mei 2006 inwerking getreden Gedragscode hoger onderwijs. Hierin verplichten onderwijsinstellingen zich ertoe om voorafgaand aan de toelating tot een Engelstalige opleiding te controleren of de internationale student voldoet aan de vereiste taalvaardigheid.

Sluitstuk is de opgenomen bepaling (artikel 5.5 en 5.6) dat instellingen de IND zullen informeren zodra een derdelander student niet voldoende of in het geheel niet meer studeert. Met het onvoldoende succesvol studeren of geheel staken van de studie valt de basis onder het verblijfsrecht weg. Daarmee vormt de Gedragscode een aanvulling op het bestaande wettelijke kader: artikel 1.20 en 3.41 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en hoofdstuk B3 van de Vreemdelingenencirculaire 2000. Geregeld is dat een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden uitsluitend kan worden verleend aan de vreemdeling die voltijds onderwijs gaat volgen aan een instelling voor hoger onderwijs die de Gedragscode heeft ondertekend.⁷⁸ De code dient zodoende mede ter

⁷⁷ Nota van Toelichting bij Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004, *Stb.* 2006, 458.

⁷⁸ Tot 1 juni 2013, de datum waarop de Wet Modern migratiebeleid inwerking trad, gold hetzelfde op grond van hoofdstuk B6 van de Vreemdelingenencirculaire 2000. Zie: Regeling van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 26 april 2006, nr.

implementatie van de Studentenrichtlijn: om versnelling van de toelatingsprocedures voor studiedoeleinden te realiseren beoordeelt niet langer de overheid maar het onderwijsveld zelf, welke instellingen zich kwalificeren voor de toelating van internationale studenten, door zelfbinding aan de in de code opgenomen kwaliteitsnomen.

Om inzichtelijk te maken welke instellingen de Gedragscode hebben ondertekend, wordt door de registerbeheerder (DUO) een openbaar⁷⁹ register bijgehouden. Vanaf de inwerkingtreding van de Gedragscode ben ik binnen DUO belast met de feitelijke uitvoering van het registerbeheer. Opname in het register gebeurt voor onbepaalde tijd op basis van een verklaring van het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling, alsmede de overgelegde bewijsstukken. Echter, gelet op de snelheid waarmee het register operationeel diende te zijn (1 mei 2006) na de feestelijke lancering van de Gedragscode door toenmalig staatssecretaris Rutte (26 april 2006), onder druk van de datum die de IND hanteerde voor raadpleging van het register (1 juni 2006), alsmede ter voorkoming van zware administratieve lasten voor de onderwijsinstellingen, hebben het ministerie van OCW en de brancheorganisaties met de registerbeheerder afgesproken dat er voor de aanvragen van de bekostigde instellingen door de registerbeheerder geen bewijsstukken zouden worden opgevraagd voor een groot deel van de in de Gedragscode opgenomen voorwaarden. Opmerkelijk is dat een aanzienlijk deel van de in het register opgenomen onderwijsinstellingen zich niet kan of wil laten vertegenwoordigen door een van de brancheorganisaties. Het aantal *freeriders*, dat niet betrokken is bij de totstandkoming van de Gedragscode, maar wel gehouden is de bepalingen na te leven om in aanmerking te (blijven) komen voor de conventantprocedure (thans: erkend referentprocedure) met de IND is met 22 van de 76 geregistreerde instellingen groot.

Landelijke Commissie

Toezicht op het handelen van de in het register opgenomen instellingen vindt plaats door een onafhankelijke Landelijke Commissie. Deze bestaat

INDuit06-572(AUB), houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, *Stcrt.* 1 mei 2006, nr. 84, p. 15.

79 Zie: <http://www.internationalstudy.nl>. Per 1 januari 2014 zijn 76 instellingen voor hoger onderwijs opgenomen.

(sinds 2013) uit 5 door de brancheorganisaties benoemde leden⁸⁰ alsmede een van die brancheorganisaties onafhankelijke voorzitter.⁸¹

De Gedragscode voorziet in een getrappt systeem van klachtafhandeling. Internationale studenten en derden moeten eerst bij de betrokken onderwijsinstelling zelf klagen, daarna bij de Landelijke Commissie (art. 7.5 Gedragscode). De instellingen krijgen daarmee de kans problemen op te lossen en houden zicht op wat er leeft onder studenten. Er worden in de praktijk nauwelijks klachten (bij de Commissie) ingediend. Uit de via de website van de Gedragscode te raadplegen informatie blijkt dat de Landelijke Commissie in de periode 2006-2013 in vijftien klachtprocedures uitspraak heeft gedaan.⁸² Slechts in zeven gevallen kwam het tot een inhoudelijk oordeel over (een deel van) de vermeende schendingen van Gedragscodebepalingen; de overige acht klachten werden niet-ontvankelijk verklaard of buiten behandeling gelaten. De klachten werden ingediend door (oud-) studenten, de IND alsmede door collega-onderwijsinstellingen en hadden onder meer betrekking op onjuiste voorlichting over graadverlening, toepassing van de taaleis Engels, de begeleiding van (oud-) studenten en promovendi en de (weigeren van de) toelating tot het onderwijs. In enkele gevallen werd door de Commissie een maatregel opgelegd, bijvoorbeeld bestaande uit een rapportageverplichting, het inrichten van een interne klachtprocedure en het adequater inrichten van het proces van toelating, inclusief de taal van de beslissingen en het opnemen van een rechtsmiddelverwijzing.

Tegen uitspraken van de Landelijke Commissie kan niet in rechte worden opgekomen. Op verzoek van de Commissie is de bepaling (in artikel 7.10 Gedragscode 2006) dat een onderwijsinstelling het oordeel van de Commissie kon onderwerpen aan arbitrage via het Nederlands Arbitrage Instituut dan wel een alternatieve arbitrageregeling, in 2009 uit de Gedragscode verwijderd. Een uitspraak van de Commissie is daarmee een einduitspraak. Ook de Nationale Ombudsman acht zich niet bevoegd te oordelen over klachten met betrekking tot de Commissie omdat de Commissie geen bestuursorgaan is.⁸³

80 Twee leden zijn benoemd door de vereniging van samenwerkende universiteiten (VSNU), net als twee leden namens de vereniging van instellingen voor hoger beroepsonderwijs (Vereniging Hogescholen). De Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) heeft een lid afgevaardigd. Tot 1 maart 2013 had de koepelorganisatie van het internationaal onderwijs (SAIL) ook een lid afgevaardigd.

81 Sinds de inwerkingtreding van de Gedragscode bekleedt prof. mr. Roel Fernhout deze functie.

82 Zie: <http://www.internationalstudy.nl/pagina/uitspraken-klachtprocedures>. In 2006, 2007 en 2011 werden geen klachten behandeld. In 2008 ging het om twee klachten, net als in 2009. Vier klachten in 2010, twee klachten in 2012 en vijf klachten in 2013.

83 Ombudsman, zaak 2011.00205 002. De zaak was door twee verzoekers ingediend, die beiden klaagden over de hoorprocedure als onderdeel van een door de Commissie be-

Klachten kunnen resulteren in een inventariserend onderzoek door de Commissie. De Commissie kan ook besluiten een onderzoek uit eigen beweging te starten naar aanleiding van signalen, zoals berichten in de media. Er zijn negen onderzoeken uitgevoerd in de afgelopen zeven jaar. Deze zagen op specifieke onderwijssectoren, bepaalde groepen internationale studenten alsmede meer in z'n algemeenheid op de bejegening van internationale studenten via email en de naleving van een selectie van Gedragscodebepalingen.⁸⁴ De resultaten van het onderzoek vormden aanleiding voor gesprekken met de brancheorganisaties en de geregistreerde onderwijsinstellingen en hebben bijvoorbeeld geleid tot het aanpassen van de via internet en brochures verstrekte informatie. Er is ook onderzoek gedaan naar individuele onderwijsinstellingen, zoals in 2012 naar de EuroPort Business School (EPBS). Aanleiding waren signalen ter zake van de toelating van een groep van 40 Chinese studenten tot een verkort opleidingstraject van de 4-jarige bacheloropleiding op basis van categoriaal, na een assessment, toegekende vrijstellingen voor de duur van 2,5 jaar. De Commissie stelde ter zake van de voorlichting aan de betrokken groep studenten vast dat EPBS conform de Gedragscode had gehandeld. Bovendien waren de betreffende studenten allen reeds eerder door andere Nederlandse hogescholen toegelaten. Ervan uitgaande dat de toelating aldaar aan de vereisten voldeed, was er sprake van een overstap naar EPBS, waarbij EPBS ervan uit mocht gaan dat de aanleverende instelling de toelatingscriteria op de juiste wijze had toegepast. Met betrekking tot het assessment stelde de Commissie vast dat zij niet bevoegd was het toekennen van vrijstellingen voor 2,5 studiejaar inhoudelijk te beoordelen.⁸⁵ Inmiddels was een onderzoek gestart door de Inspectie van het Onderwijs, waarbij nadrukkelijk ook de waarde en inhoud van het assessment werd betrokken. In haar rapport van november 2013 oordeelde de Inspectie dat de

handeld verzoekschrift. Betrokkenen konden in verband met verblijf in het buitenland niet persoonlijk aanwezig zijn bij de hoorzitting. Zij vroegen om een telefonische hoorzitting of een hoorzitting via skype, maar dat werd niet toegestaan. Ook waren zij niet in de gelegenheid gesteld om te reageren op de stellingen van de hogeschool, en was het verslag van de hoorzitting wel aan de hogeschool gestuurd, maar niet aan betrokkenen. Tot slot klaagden zij erover dat de Commissie wel had geconstateerd dat enkele bepalingen van de Gedragscode waren geschonden, maar dat niettemin geen sanctie was opgelegd. De Nationale Ombudsman stelde vast dat de Commissie door de koepelorganisaties in het hoger onderwijs was ingesteld. Bedoelde koepelorganisaties zijn geen overheidsorganisaties. Ofschoon DUO, onderdeel van het ministerie van OCW, fungeert als secretaris van de Commissie, is de Commissie zelf geen bestuursorgaan, aldus de Nationale Ombudsman.

84 Zie: <http://www.internationalstudy.nl/pagina/onderzoeksrapporten>.

85 Zie: <http://www.internationalstudy.nl/sites/default/files/Onderzoeksrapport%20EPBS.pdf>.

door EPBS gehanteerde toelatingsprocedure bij deze groep Chinese studenten ernstige tekortkomingen vertoonde. De informatie betreffende de vooropleiding waarover EPBS ten tijde van de toelating beschikte, rechtvaardigde geenszins het verlenen van een omvangrijke collectieve vrijstelling ter grootte van 132 EC. Er was nog geen actieve voorlichting via de website of brochures voor dit verkorte opleidingstraject dat in een pilotvorm werd aangeboden, maar EPBS had wel actief studenten geworven voor de MBA-opleiding van een niet erkende Zwitserse partnerinstelling. Daarbij was sprake van misleidende voorlichting over de accreditatiestatus van deze masteropleiding.⁸⁶

Een ander individueel onderzoek werd in 2010 uitgevoerd naar de European University of Professional Education (EUPE). Nadat een maatregel die door de Commissie was opgelegd ter zake van de toepassing van de taaleis, ondanks herhaalde oproep door EUPE niet werd uitgevoerd, heeft de Commissie na een aantal waarschuwingen besloten de instelling uit het register van de Gedragscode te schrappen. Deze beslissing is door de registerbeheerder (DUO) uitgevoerd. Hierdoor kwam van rechtswege het – door de IND reeds opgeschorte – convenant met de IND ter zake van de vergunningverlening aan derdelander studenten van EUPE te vervallen.

Dienst Uitvoering Onderwijs

In de Gedragscode is de registerbeheerder gedefinieerd als de Dienst Uitvoering Onderwijs. De taken van de registerbeheerder zijn het inschrijven in het register – na een toetsing⁸⁷ – en het verwijderen van instellingen,⁸⁸ bijvoorbeeld wanneer de Landelijke Commissie daartoe opdracht geeft. Voorts voert de registerbeheerder het secretariaat van de Landelijke Commissie, levert daartoe een ambtelijk secretaris (1 fte) en een onderzoeker (0,6 fte), en admi-

86 Zie <http://tkrtp.owinsp.nl/schoolwijzer/zoekresultaat#5>. Inmiddels is duidelijk dat er een herbeoordeling van de betreffende bacheloropleiding door de NVAO zal plaatsvinden. De opleiding is in 2012 gevisiteerd, maar EPBS heeft daarbij het visitatiepanel niet op de hoogte gebracht van het bestaan van de verkorte variant. De NVAO heeft daarom de minister van OCW verzocht een procedure te starten tot intrekking van het accreditatiebesluit (artikel 5a.12b WHW). De minister heeft dit advies overgenomen.

87 Sinds 2006 zijn zestien aanvragen tot opname in het register van de Gedragscode door de betreffende onderwijsinstellingen weer ingetrokken omdat bij de behandeling van de aanvraag niet kon worden voldaan aan verzoeken van DUO om bewijsstukken te overleggen, met name met betrekking tot de accreditatie van het onderwijs.

88 Sinds 2006 zijn vijftien onderwijsinstellingen door DUO uit het register van de Gedragscode geschrapt. In één geval ging het om de uitvoering van een besluit tot schrapping van de Landelijke Commissie; de overige gevallen betroffen onderwijsinstellingen die met name als gevolg van fusies met andere instellingen niet langer zelfstandig waren.

nistreert de ingediende klachten. Per 1 mei 2006 ben ik op projectmatige basis door DUO aangewezen als secretaris van de Commissie en per 1 maart 2008 formeel op die functie geplaatst. Ik combineer de functie van secretaris met het beheer van het register van de Gedragscode.

De vraag is hoe een beslissing (toekennend of afwijzend) ter zake van een verzoek om opname in het register juridisch geduid moet worden: betreft het een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), of niet? De Gedragscode heeft geen wettelijke grondslag, maar betreft zelfregie. Het is daarmee geen algemeen verbindend voorschrift, maar een soort overeenkomst. Beslissingen inzake de opname in het register worden genomen door DUO (namens de minister), die tot verwijdering uit het register door DUO of de Landelijke Commissie. Maar ook de uitvoering van dat besluit van de Commissie geschiedt ook door DUO (namens de minister). Om dergelijke beslissingen aan te kunnen merken als besluiten in de zin van de Awb is vereist dat zij afkomstig zijn van een bestuursorgaan (art. 1:3, eerste lid Awb). Is DUO, of beter de minister, in dit verband aan te merken als bestuursorgaan? De bewuste bevoegdheden komen voort uit de Gedragscode en zijn dus niet gebaseerd op enig wettelijk voorschrift dat een publiekrechtelijke, exclusieve bevoegdheid attribueert. Die redenering volgend zijn de beslissingen van DUO of de minister ter zake van het register ook geen besluit in de zin van de Awb, want niet afkomstig van een bestuursorgaan.⁸⁹ Daarmee staan bezwaar en beroep niet open⁹⁰ en staat evenmin de Awb-klachtenprocedure open.⁹¹ Echter, doorslaggevend voor de toepasselijkheid van de Awb dient te zijn, of er sprake is van bestuur. Besturen kan velerlei gedaanten aannemen. Het kan bestaan uit het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, het geven van beschikkingen, het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en van feitelijke handelingen. Daar komt bij dat de uitvoering door en bekostiging van DUO ter zake van de werkzaamheden in het kader van de Gedragscode onderdeel uitmaken van de reguliere managementovereenkomst tussen het ministerie van OCW en DUO. Ook de Belastingdienst merkt de werkzaamheden van DUO op het gebied van de Gedragscode aan

89 Conform het advies van 27 januari 2007 van prof. mr. H.E. Bröring aan de Landelijke Commissie.

90 Artikel 8:1, eerste lid, en artikel 7:1, eerste lid, Awb stellen beroep en daaraan voorafgaand bezwaar afhankelijk van de aanwezigheid van een besluit.

91 Artikel 9, eerste lid, Awb stelt de klachtenprocedure afhankelijk van de aanwezigheid van een gedraging van een bestuursorgaan. Passend bij zelfregulering was er in de oorspronkelijke tekst van de Gedragscode dan ook voorzien in rechtsbescherming door middel van arbitrage.

als exclusieve overheidstaak.⁹² Het is gelet hierop naar mijn idee dan ook haast ondenkbaar DUO in dit verband niet aan te merken als bestuursorgaan.

Alsdan zijn de beslissingen van DUO ter zake van het register van de Gedragscode afkomstig van een bestuursorgaan; maar zijn het daarmee ook besluiten in de zin van de Awb? Houdt een beslissing van DUO een rechtsgevolg in, in de verhouding tussen DUO en een of meer anderen? En betreft het bovendien een publiekrechtelijke rechtshandeling? Nee, want de Gedragscode, als neerslag van zelfregulering, vormt in beginsel onvoldoende basis om DUO openbaar gezag dan wel de exclusieve bevoegdheid toe te kennen om eenzijdig voor anderen bindende beslissingen te nemen, rechten toe te kennen en verplichtingen op te leggen. De wettelijke basis voor het register ontbreekt en ook de uitvoering van de taken door DUO is niet wettelijk geregeld, maar volgt alleen uit de Gedragscode. Datzelfde geldt voor de verplichte uitvoering door DUO van besluiten van de Landelijke Commissie om een instelling te schrappen uit het register. Echter, het publiekrechtelijk karakter hoeft niet slechts te worden vastgesteld aan de hand van een in de wet geschapen grondslag, maar kan ook aan een speciaal voor het openbaar bestuur ontwikkelde regeling worden ontleend. De Gedragscode kan – voor zover het gaat om de taken op het gebied van het registerbeheer – hiertoe begrepen worden. Daar komt bij dat de beslissingen van DUO vergaande gevolgen voor de rechten en plichten van de betrokken onderwijsinstellingen hebben, met name op het terrein van het vreemdelingenrecht: de (blijvende) opname in het register bepaalt of een instelling wel of niet door de IND verblijfsvergunningen toegekend krijgt ten behoeve van internationale studenten.⁹³ Dat betekent dat er sprake is van publiekrechtelijke rechtshandelingen en de Awb ten volle geldt.

92 Door DUO ter zake van de Gedragscode niet aan te merken als ondernemer in de zin van de Wet op de omzetbelasting gelden de taken als exclusieve overheidstaak en zijn deze vrijgesteld van BTW.

93 Op vier aanvragen tot opname in het register van de Gedragscode werd door DUO negatief beslist sinds 2006, in alle gevallen om reden dat het onderwijs niet geaccrediteerd was conform de in de Gedragscode opgenomen voorwaarden. Dat heeft in één geval geleid tot een klachtprocedure tegen de afwijzende beslissing, waarbij de betreffende onderwijsinstelling ook in de interne klachtprocedure door DUO (op basis van extern advies) in het ongelijk gesteld werd. De advocaat van de onderwijsinstelling heeft DUO laten weten geen vervolgprocedure bij de Landelijke Commissie en de Nationale Ombudsman te starten, omdat inmiddels met een universiteit afspraken gemaakt waren over de toelating van de internationale studenten aan de betreffende instelling. Dit is niet alleen een ongewenste oplossing, maar maakt bovendien duidelijk dat de bedoelde universiteit meer prioriteit hecht aan de inschrijving van meer internationale studenten dan aan de naleving van de zelfbindende kwaliteitsnormen die het vertrouwen van de overheid in de onderwijssector dragen.

Toch merk ik in de uitvoeringspraktijk de beslissingen ter zake van het register van de Gedragscode niet aan als besluiten in de zin van de Awb, omdat een beslissing van DUO om een instelling niet toe te laten tot het register eerst rechtsgevolgen heeft wanneer de IND afwijzend beslist op een aanvraag voor een verblijfsvergunning ten behoeve van een internationale student van de betreffende instelling. Ook bij schrapping van een instelling geldt dat DUO slechts de administratieve handeling verricht als sluitstuk van de beslissing daartoe van de Landelijke Commissie. DUO komt ter zake van een beslissing om een instelling te verwijderen uit het register geen enkele beoordelingsvrijheid toe. DUO merkt zichzelf wel aan als bestuursorgaan en verwijst betrokken instellingen op grond van hoofdstuk 9 van de Awb dan ook naar de interne klachtenprocedure van DUO. Zodoende wordt de beslissing van DUO (namens de minister) door de klachtenfunctionaris van DUO inhoudelijk heroverwogen, waarna een parallelle rechtsgang ontstaat nu bij de afdoening van dergelijke klachten door de klachtenfunctionaris van DUO moet worden verwezen naar de Nationale Ombudsman, terwijl ook verwezen moet worden naar het toezichthoudende orgaan binnen de Gedragscode: de Landelijke Commissie, door tussenkomst van DUO als secretaris daarvan.⁹⁴

Evaluatie werking Gedragscode

De Gedragscode kent net als wetgeving en in tegenstelling tot een van de in paragraaf 2.3.3 benoemde nadelen van een gedragscode, een strikte evaluatiebepaling. In de oorspronkelijke tekst van de Gedragscode was opgenomen dat na drie jaar een evaluatie zou plaatsvinden van de inhoud en werking ervan (sinds de versie 2009 gewijzigd in een vijfjaarlijkse evaluatie). Deze evaluatie, die zich richtte op de instellingen voor hoger onderwijs die de Gedragscode hebben getekend en de overige direct betrokkenen (ministeries, brancheorganisaties, Nuffic, Landelijke Commissie en registerbeheerder) is in opdracht van de Landelijke Commissie door het ITS in Nijmegen uitgevoerd. In april 2009 werd het eindrapport gepubliceerd.⁹⁵ De volgende evaluatie, oorspronkelijk gepland voor 2014, wordt in 2016 verwacht, nadat in 2013 een ingrijpend gewijzigde tekst van de Gedragscode van kracht geworden is.

Het rapport maakt duidelijk dat op hoofdlijnen de onderwijsinstellingen en overheidsinstanties tevreden zijn over de werking en de inhoud van de

94 De onafhankelijke geschilbeslechting door de Landelijke Commissie is overigens gewaarborgd door vast te leggen dat in geval van een klacht inzake de registerbeheerder, deze bij de voorzitter van de Commissie moet worden ingediend, waarbij de secretaris van de Commissie terugtreedt.

95 Zie: Hovius, M. & N. van Kessel, *Evaluatie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs*, Nijmegen: ITS Nijmegen 2009.

Gedragscode en dat grotendeels aan de verwachtingen is voldaan. Daarmee wordt met de Gedragscode als instrument van zelfregie door het onderwijsveld op adequate wijze invulling gegeven aan de poortwachtersfunctie. Ook draagt de Gedragscode in positieve zin bij aan het imago van het Nederlands hoger onderwijs. De doelstelling om internationale studenten goed te informeren en kwalitatief goed onderwijs aan te bieden is in de ogen van vrijwel alle betrokkenen gerealiseerd. Ook de eisen die aan de toelating en aan het geboden onderwijs worden gesteld, worden breed onderschreven. Kritische geluiden zien op de overlap en grenzen van de verantwoordelijkheden van de bij de Gedragscode betrokken partijen. De koepelorganisaties vinden dat de overheid teveel betrokken is bij de uitwerking en uitvoering van hun Gedragscode. Het gaat dan met name over de rol van de IND, het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs en over onderwerpen als de taaleis Engels, de vooropleiding, de afmeldplicht en de monitoring van de studievoortgang. Hoewel de overheidsinstellingen voorstander zijn van de zelfregulering door het veld,⁹⁶ beroepen zij zich op de eigen rol en verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld op basis van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het Onderwijstoezicht en de Vreemdelingenwet 2000. Per 4 december 2009 werd een herziene Gedragscode van kracht waarin door de onderwijsinstellingen en betrokken partijen een groot aantal voorstellen voor verbetering is verwerkt.⁹⁷

In de afgelopen jaren is een aantal instellingen voor internationaal onderwijs gefuseerd met enkele universiteiten. Om die reden is per 1 januari 2013 SAIL opgehouden te fungeren als brancheorganisatie. Daarmee veranderde ook de samenstelling van de Landelijke Commissie en moest de tekst

96 Bijvoorbeeld: toelichting bij artikel 1.20 van het Ontwerpbesluit Modern migratiebeleid, *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 052 nr. 6, p. 61: 'Als referent van een vreemdeling die in Nederland verblijft of wil verblijven voor studie aan een universiteit of hogeschool, kan slechts worden erkend de universiteit of hogeschool die is aangesloten bij de Gedragscode internationale student in het Nederlands hoger onderwijs. Deze gedragscode geeft naar de mening van de regering een adequate invulling aan de zorgplichten van de onderwijsinstelling jegens de buitenlandse student en voorziet tevens in toezicht op de naleving daarvan, waarop het overheidstoezicht kan worden afgestemd.' Zie ook de toelichting bij de Regeling normering studievoortgang vanwege verblijfsvergunning in verband met studie, *Stcrt.* 2013 nr. 15622, 13 juni 2013, p. 2: 'De gedragscode is een geslaagd voorbeeld van zelfregulering. Daarom is bij de regelgeving omtrent vreemdelingen aansluiting gezocht bij de gedragscode. Voorwaarde voor een hoger onderwijs-instelling om referent te kunnen zijn, is dat de instelling is aangesloten bij de gedragscode. Dit betekent tevens dat de sanctie van de landelijke commissie voor de instelling vergaande consequenties kan hebben. Hiermee heeft het instrument van zelfregulering nog meer betekenis gekregen.'

97 Zie: <http://www.internationalstudy.nl>.

van de Gedragscode worden aangepast. De wijziging is aangegrepen ook een groot aantal andere veranderingen door te voeren, bijvoorbeeld de vrijstelling voor de taaleis Engels voor uitwisselingsstudenten. De nieuwe tekst van de Gedragscode, die op onderdelen is ingekort, is op 1 maart 2013 in werking getreden. Reeds in 2014 wordt een nieuwe wijziging verwacht, door de opname van een vrijstellingsbepaling van de taaleis Engels voor EU-studenten afkomstig uit een geselecteerd aantal EU-lidstaten, omdat onderzoek heeft uitgewezen dat het taalniveau Engels van het secundair onderwijs in die betreffende lidstaten – in tegenstelling tot de niet-geselecteerde lidstaten – van een niveau is dat zich laat vergelijken met dat in Nederland. Overigens betekent het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe Studentenrichtlijn,⁹⁸ dat op termijn de Gedragscode misschien ook voor onderzoekers en onderzoeksinstellingen zou moeten gelden, door de samenvoeging van de huidige Studentenrichtlijn en Onderzoekersrichtlijn.⁹⁹

Opbrengst en binding

Internationale studenten zijn van groot belang voor Nederland. Niet alleen voor de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs, maar ook voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. De kwaliteit van de beroepsbevolking en de aantrekkingskracht van Nederland als vestigingsplaats voor buitenlandse investeerders wordt daarmee – zo stelt de regering – vergroot. De Nederlandse overheid heeft dan ook specifieke maatregelen genomen om buitenlands talent aan Nederland te binden.¹⁰⁰ Sinds november 2007 mogen buitenlandse studenten op basis van de regeling Zoekjaar na hun afstuderen nog een jaar in Nederland blijven om een baan te zoeken.¹⁰¹ Het aantal verblijfsvergunningen voor een dergelijk zoekjaar is opgelopen van 850 (2008), 1.250 (2009), 1.440 (2010), 1.570 (2011) naar 1.910 in 2012.¹⁰² Daarnaast bestaat sinds 2009 de regeling Hoogopgeleiden, die talentvolle buitenlandse studenten een verblijfsvergunning biedt om in Nederland een baan te zoeken.¹⁰³ In 2009 ging het om 78 vergunningen; 120 in 2010, 140 in 2011 en 140 in 2012.¹⁰⁴

98 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten, COM(2013) 151 final, Brussel 25 maart 2013.

99 EU-richtlijn 2005/71.

100 Zie: Europees Migratienetwerk, *Het aantrekken van hooggekwalificeerde en gekwalificeerde arbeidsmigranten. Beleid en best practices in Nederland*, Rijswijk, september 2013.

101 Zie: Vreemdelingencirculaire 2000, paragraaf B15/10 (oud), thans paragraaf B6.

102 Bron: IND.

103 Zie: Vreemdelingenirculaire 2000, paragraaf B15/11 (oud), thans paragraaf B6.

104 Bron: Europees Migratienetwerk, *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*, Rijswijk, augustus 2012 aangevuld met informatie van de IND.

Voor een beperkt deel van deze vreemdelingen werd met inwilliging van de aanvraag voor het eerste verblijf in Nederland toegekend. Het grootste deel betrof vreemdelingen die reeds op grond van een andere titel in Nederland verbleven. Evaluatieonderzoek laat zien dat de regeling in de eerste twee jaar minder effectief is gebleken dan vooraf geambieerd. Desalniettemin wordt de regeling niet als ineffectief bestempeld. Verwacht wordt dat de aantallen in de toekomst zullen toenemen naar mate de regeling meer bekendheid krijgt. De Nederlandse overheid beschouwt iedere geworven of behouden hoogopgeleide vreemdeling als winst voor de kenniseconomie.¹⁰⁵ Op dit moment is de stayrate ongeveer 19%.

Uit onderzoek door het Centraal Planbureau, gepubliceerd in april 2012, blijkt dat het de Nederlandse schatkist 740 miljoen euro kan opleveren wanneer een op iedere vijf internationale studenten (20%, zowel vanuit de EU als van daarbuiten) na zijn studie in Nederland blijft werken.¹⁰⁶ Het kabinet heeft de SER midden november 2012 dan ook gevraagd te adviseren over de vraag welke arbeidsmarktsectoren de meeste behoefte aan internationaal talent uit het hoger onderwijs hebben en wat bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden concreet kunnen doen om internationaal talent uit het hoger onderwijs aan Nederland te binden.¹⁰⁷ Het SER-advies is in april 2013 verschenen¹⁰⁸ en benadrukt het belang van intensivering van de werving van buitenlandse studenten, maar tevens het gericht zoeken van verbinding tussen opleidingen en vacatures. De kabinetsreactie¹⁰⁹ op het SER-advies vormt een eerste onderdeel van de integrale visie op internationalisering in het hoger onderwijs, waaraan door OCW samen met het onderwijsveld is gewerkt. Deze visie, die in november 2013 is gepresenteerd,¹¹⁰ gaat in op het binden van internationaal talent, maar presenteert vooral een ambitie voor onderwijskwaliteit en mobiliteit in relatie tot internationalisering. De visie gaat dan ook gepaard met een meerjarig actieplan *Make it in the Netherlands*,¹¹¹ dat is afgestemd met

105 Bron: *Evaluatie regeling Hoogopgeleiden*, INDIAC, Rijswijk, 22 augustus 2011, p. 7-9.

106 Bron: <http://www.cpb.nl/publicatie/de-economische-effecten-van-internationalisering-het-hoger-onderwijs>.

107 Bron: <http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2012/20121116-binding-internationaal-talent.aspx>.

108 Zie: <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2013/make-it-in-the-netherlands.aspx>.

109 Zie: *Kamerstukken II* 2012-2013, 22 452, nr. 34, inclusief bijlagen.

110 Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/nieuws/2013/11/23/bussemaker-wil-internationale-studenten-aan-nederland-binden.html>.

111 Raadpleegbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/23/make-it-in-the-netherlands.html>.

vertegenwoordigers van betrokken ministeries en organisaties, onderwijsinstellingen en koepelorganisaties.¹¹²

4.5 ONEIGENLIJK GEBRUIK STUDIEROUTE¹¹³

De immigratieprocedure geldt voor studenten die naar Nederland willen komen voor een voltijdse studie in het hoger onderwijs. Internationale studenten krijgen in Nederland tijdelijk verblijfsrecht, indien zij zijn toegelaten tot een erkende instelling van hoger onderwijs. Wanneer de student de studie tussentijds staakt, vervalt de grondslag voor het verblijf en wordt de vergunning beëindigd. Om die reden moeten onderwijsinstellingen de IND direct op de hoogte stellen van het staken van de studie door de student. Dat volgt uit zowel de Gedragscode hoger onderwijs als uit het convenant dat afgesloten wordt tussen de onderwijsinstelling en de IND.¹¹⁴ In deze paragraaf wordt nagegaan of er in relatie tot beide instrumenten van zelfregulering signalen zijn binnen gekomen over oneigenlijk gebruik van de studieroute. Deze kunnen mede bepalend zijn voor het al dan niet vasthouden aan de in Nederland gemaakte keuze voor zelfregulering.

Onderwijsinstellingen hebben niet de verplichting hun internationale studenten centraal bij de overheid te registreren voor zover het gaat om informatie betreffende de onderwijsinstelling, opleiding en diplomabezit. Gedurende het verblijf in Nederland geldt er voor studenten uit derde landen een aantal voorwaarden, onder meer op het gebied van studie en toegang tot de arbeidsmarkt. Indien de immigratieprocedure wordt gebruikt voor andere doeleinden (bijvoorbeeld voor arbeid of gezinshereniging), zou er sprake kunnen zijn van oneigenlijk gebruik of misbruik. Er zijn op deze punten op grond van verschillende onderzoeken onregelmatigheden geconstateerd.

Onregelmatigheden op het gebied van onderwijs

In de jaren 2006 en 2007 was er in Nederland sprake van een ongebruikelijk hoge uitval van vooral Pakistaanse studenten. In die jaren werden 820 verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden voor Pakistani afgegeven waarvan er 218 voortijdig uitvielen. De uitval leek te worden veroorzaakt door onvol-

112 Zie ook het eind november 2013 gepubliceerde onderzoek door het Centraal Bureau voor de Statistiek naar trends in de internationalisering en de sociaaleconomische consequenties hiervan voor de Nederlandse economie en samenleving, raadpleegbaar via: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/globalisering/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-804-pb.htm>.

113 Bron: Europees Migratienetwerk, *Immigratie van buitenlandse studenten naar Nederland*, Rijswijk, augustus 2012.

114 Evenzeer geldt de verplichting voor de erkenning als referent.

ledige of onjuiste informatieverstrekking aan Pakistaanse studenten door agenten en vond voornamelijk plaats bij private onderwijsinstellingen. Om die reden heeft Nederland in 2008 via het EMN-netwerk de lidstaten gevraagd naar gelijksoortige ervaringen.¹¹⁵ Het probleem werd in de andere lidstaten nauwelijks herkend, vooral omdat het aantal Pakistaanse studenten in veel lidstaten gering was. Finland gaf in reactie aan wel met de problematiek te maken te hebben gehad en om die reden op de ambassade in Islamabad de diploma's van aankomende studenten te hebben gecontroleerd en soms interviews te hebben afgenomen. Nederland heeft dit voorbeeld gevolgd en de convenanthouders in april 2008 schriftelijk geïnformeerd dat vanaf de zomer van 2008 op de ambassade in Islamabad alle aankomende studenten zouden worden geïnterviewd. Als gevolg van de instabiele situatie in het land werd de ambassade later dat jaar gesloten en werden in 2009 en 2010 de interviews met aankomende studenten afgenomen op de diplomatieke post in Dubai en Abu Dhabi (Verenigde Arabische Emiraten). Het resultaat was dat het aantal aanvragen uit Pakistan significant daalde.¹¹⁶

In oktober 2009 werd de directeur van de European University gearresteerd¹¹⁷ en hoewel hij na enkele weken weer vrij kwam, loopt er nog altijd een strafrechtelijk onderzoek naar hem alsmede de instelling, ter zake van de verdenking van mensensmokkel (internationale studenten), oplichting en witwassen. Na een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs,¹¹⁸ een voornemenbesluit¹¹⁹ en een nieuw onderzoek (en rapport) van de Inspectie van het Onderwijs¹²⁰ besloot de staatssecretaris van OCW op 4 juni 2010 daadwerkelijk de aanwijzing in te trekken.¹²¹

115 Zie: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=D4D8A06E08A755CEC2374F02A2F058DC?entryTitle=Students>.

116 Uit de data in Eurostat blijkt dat na 2007 het aantal Pakistani waaraan in Nederland een verblijfsvergunning voor studietoelagen werd toegekend daalde naar 97 in 2008, 65 in 2009 en 56 in 2010.

117 Zie onder andere: 'Drie mannen aangehouden voor mensensmokkel', persbericht Openbaar Ministerie Den Haag, 16 oktober 2009, 'OM: mensenhandel op hbo-instelling', *NRC Handelsblad*, 16 oktober 2009 en 'European University raakt in opspraak', *Volkskrant*, 16 oktober 2009. Naar verwachting vindt op 16 en 17 april 2014 alsnog de inhoudelijke behandeling van de strafzaak plaats voor de meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag.

118 Zie: *European University of Professional Education, Vervolgonderzoek 2009 definitief*, Utrecht, 9 december 2009.

119 Brief minister OCW aan Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2009-2010*, 31 288, nr. 80.

120 Zie: *European University of Applied Science, Rapport over een incidenteel onderzoek*, Utrecht, 1 juni 2010.

121 HO&S/BS/212622.

Uit contraspionageonderzoek van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) blijkt dat binnen wetenschappelijke instellingen, overheden en bedrijven verschillende buitenlandse inlichtingendiensten actief zijn met het heimelijk vergaren van inlichtingen.¹²² Kennis en informatie is soms vrij gemakkelijk toegankelijk. Een ongewenst gevolg van de door Nederland gewenste kennismigratie kan zijn dat buitenlandse inlichtingenofficiërs zich als onderzoeker of als student voordoen. Het AIVD-onderzoek moet bedrijven, instellingen en overheden in staat stellen om maatregelen te nemen die hen, en dus Nederland, op lange termijn moeten beschermen tegen de risico's van spionage. Het onderkennen van inlichtingenactiviteiten is echter geen primaire taak van een universiteit of hogeschool. De AIVD heeft dan ook regelmatig contact met universiteiten in het kader van incidentmeldingen en om het bewustzijn van spionagerisico's te verhogen.¹²³

Begin 2012 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs haar onderzoeksrapport, over de overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen door een erkende en bekostigde Nederlandse hoger onderwijsinstelling.¹²⁴ Vastgesteld werd dat er 22 internationale studenten waren toegelaten tot een parttime (in plaats van fulltime) opleiding, dat zij meer dan de toegestane tien uur werkten, waarbij de onderwijsinstelling – die tevens optrad als werkgever – bovendien geen tewerkstellingsvergunning had aangevraagd. Om die reden is tevens een onderzoek gestart door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ook in 2013 bleek weer, net als in 2007 en 2009, dat erkende en bekostigde hogescholen nog altijd diploma's met onjuiste (want wetenschappelijke) titulatuur verstrekken aan (internationale) studenten. In 2007 werd de Hogeschool Utrecht veroordeeld tot het betalen van € 50.000 schadevergoeding aan een Chinese oud-student omdat hem was voorgehouden dat hij na afloop een wetenschappelijke titel zou mogen voeren, terwijl de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek het verstrekken van deze titel door hogescholen verbiedt.¹²⁵ Een vergelijkbare zaak speelde in april 2009 voor de rechtbank 's-Hertogenbosch, waarbij de Design Academy Eindhoven werd veroordeeld. Begin 2013 bleek dat de Hogeschool Rotterdam gedurende een periode van vijf jaar aan meer dan 33 (internationale) studen-

122 Bron: *Kwetsbaarheidsanalyse spionage, Spionagerisico's en de nationale veiligheid*, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Den Haag februari 2010.

123 Bron: <https://www.aivd.nl/onderwerpen-0/spionage-0/@2003/spionagerisico%27/>. Zie ook: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/989666/2010/04/01/Buitenlandse-studiebol-kan-spion-zijn.dhtml>, <http://www.depers.nl/binnenland/490876/Let-op-buitenlandse-studenten.html> en <http://www.nd.nl/artikelen/2010/juni/28/universiteit-spionage-zaak-overheid>.

124 Zie: <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/stenden-hogeschool.html>.

125 Rb. Utrecht 25 april 2007 HA ZA 06-1251, ECLI:NL:RBUTR:2007:BA7812.

ten diploma's had verstrekt waaraan ten onrechte de titel Master of Arts was toegekend.¹²⁶ Bovendien was niet duidelijk of het überhaupt een masteropleiding betrof. Hoewel voor dat laatste na een aantal maanden door de hogeschool een redenering werd opgezet,¹²⁷ waren de titels onterecht verleend.

Uit in november 2013 gepubliceerd onderzoek door de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) blijkt dat ook studenten zelf kritisch zijn als het gaat om de kwaliteit van de door onderwijsinstellingen verstrekte informatie over de opleidingen. Deze wordt als nauwelijks objectief, niet eerlijk en te laat beoordeeld. De LSVb onderzocht 141 voorlichtingsbrochures van zeven bacheloropleidingen van elf universiteiten en zes bacheloropleidingen van 26 hogescholen. Een van de conclusies is dat bijna geen enkele opleiding in de brochure vermeldt dat er een bindend studieadvies wordt gehanteerd. Ook komt informatie over de opleiding vaak niet overeen met de cijfers van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.¹²⁸

Onregelmatigheden op het gebied van de procedure

Een mogelijk knelpunt in de bestaande wet- en regelgeving zou de situatie kunnen zijn waarin de internationale student werkzaamheden verricht als zelfstandig ondernemer. Hiervoor moet een verblijfsvergunning met de aantekening 'arbeid als zelfstandige' worden aangevraagd of zal een opdrachtgever een tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen voor het verrichten van de opdracht door de student (met dien verstande dat de arbeid nog steeds alleen van bijkomende aard mag zijn). De Inspectie SZW controleert in individuele gevallen of er sprake is van zelfstandigen of niet. Hierbij kijkt zij of de persoon in kwestie geheel voor eigen risico werkt, werkt tegen een prijs die volledig en rechtstreeks aan hemzelf wordt betaald en zelf beslist over de keuze van het werk, de arbeidsomstandigheden en de prijsafpraak. Wanneer de migrant in bezit is van een verblijfsvergunning 'arbeid als zelfstandige' is een tewerkstellingsvergunning niet verplicht; voor het in dienst nemen van of werkzaamheden laten verrichten door houders van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden geldt dat altijd een tewerkstellingsvergunning dient te worden aangevraagd.

Daarnaast geldt dat in de regelgeving een zogenoemde 'redelijke termijn' is opgenomen waarbinnen door migranten (dus ook voor internationale studenten) alsnog een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van het

126 Zie: <http://www.hogeschoolrotterdam.nl/hogeschool/nieuws/hr-nieuws/statement-opleiding-media-design-en-communicatie>.

127 Zie: <http://www.hogeschoolrotterdam.nl/hogeschool/nieuws/hr-nieuws/statement-masterdiplomas-hogeschool-rotterdam>.

128 Zie voor het persbericht en het onderzoeksrapport: <http://www.lsvb.nl/actueel/persbericht/eerlijke-voorlichting-komt-te-laat-voor-scholieren>.

verblijf of wijziging van het verblijfsdoel ingediend kan worden, nadat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning reeds beëindigd is. Gedurende deze termijn die maximaal twee jaar duurt, zou de student zonder geldige titel in Nederland kunnen verblijven, waarna bij inwilliging van zijn aanvraag weer rechtmatig verblijf wordt verworven.¹²⁹

Onregelmatigheden op het gebied van arbeid

Internationale studenten van buiten de EU mogen naast het volgen van de opleiding een beperkt aantal uren werken. Hiervoor moet een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd. Onderzoek door de voormalige Arbeidsinspectie¹³⁰ onder deze groep studenten laat een licht dalende lijn zien van het aantal geconstateerde overtredingen. In 2009 werden bij de gecontroleerde bedrijven, voornamelijk in de detailhandel en de horeca, 178 studenten werkend aangetroffen, in strijd met of zonder een tewerkstellingsvergunning. Aan de betrokken werkgevers is voor ruim een miljoen euro boetes opgelegd.¹³¹ Een jaar later werden 204 arbeidskrachten aangetroffen met een verblijfsvergunning voor studie zonder dat de werkgevers beschikten over een tewerkstellingsvergunning, of waarbij de studenten meer uren per week hadden gewerkt dan toegestaan.¹³² In 2011 daalde het aantal internationale studenten dat, vooral in de horeca en schoonmaaksector, werkend werd aangetroffen naar 194.¹³³ Het overtredingspercentage in 2012 vertoonde een stijging naar 69%.

Tabel 8. Onregelmatigheden op het gebied van arbeid

	2009	2010	2011	2012
Aantal studenten dat illegale arbeid verrichtte	178	204	194	192
Percentage overtredingen	49%	71%	63%	69%

Een dergelijk overtredingspercentage is schrikbarend hoog, al moet gesteld worden dat sprake is van een intensieve gegevensuitwisseling tussen het UWV Werkbedrijf, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Inspectie SZW, waardoor heel gericht inspecties konden plaatsvinden. Bovendien

¹²⁹ Zie artikel 3.82, eerste lid Vreemdelingenbesluit 2000.

¹³⁰ Met ingang van 1 januari 2012 opgegaan in de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

¹³¹ Bron: Arbeidsinspectie, *Projectverslag naleving Wav en WML Studenten 2009*, Den Haag, 22 juli 2010.

¹³² Bron: Arbeidsinspectie, *Projectverslag naleving Wav en WML Studenten 2010*, Den Haag, 19 mei 2011.

¹³³ Bron: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Werken met buitenlandse studenten 2011*, *Inspecties bij bedrijven die buitenlandse studenten laten werken*, Den Haag 2012.

gaat het in de meeste gevallen om werkgevers die niet beschikten over een tewerkstellingsvergunning voor de internationale studenten die ze arbeid lieten verrichten (in 2012 in 94% van de geconstateerde onregelmatigheden).

De Inspectie SZW heeft in 2012 in 44 gevallen de IND geïnformeerd over internationale studenten die zonder tewerkstellingsvergunning werkzaam waren of die meer uren werkten dan toegestaan. De IND maakt een belangenafweging met betrekking tot het wel of niet beëindigen van het verblijfsrecht van deze studenten. Hierbij wordt onder andere de informatie van de onderwijsinstelling omtrent de studievoortgang van de student betrokken. In de gevallen waarin de IND besluit om de verblijfsvergunning niet in te trekken, ontvangt de student een brief waarin vermeld staat dat bij afweging van alle aan de orde komende belangen in dit geval wordt afgezien van het intrekken van de verblijfsvergunning. De student wordt gewaarschuwd dat wanneer hij in de toekomst wederom de Wet arbeid vreemdelingen overtreedt, dit kan leiden tot intrekking van de verblijfsvergunning.¹³⁴

Opvallend is dat het aantal door het UWV Werkbedrijf verleende tewerkstellingsvergunningen ten behoeve van internationale studenten sinds 2007 daalt van 2.302 (2007), 2.200 (2008), 1.908 (2009) naar 1.768 verstrekte vergunningen in 2010.¹³⁵

Beleid om oneigenlijk gebruik tegen te gaan

Er zijn in de afgelopen jaren op verschillende terreinen maatregelen genomen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Deze zijn voor een deel in gezamenlijkheid door de overheid en het onderwijsveld ontwikkeld. In 2010 is het programma *The Wall* van het Openbaar Ministerie gestart, gericht op het bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel door de georganiseerde Chinese misdaad. In het programma, dat twee jaar duurde, werd samengewerkt met onder meer de toenmalige Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst,¹³⁶ de Koninklijke Marechaussee en de IND. Aanleiding voor het programma was het vermoeden dat slachtoffers van mensensmokkel naar Nederland gehaald worden via verschillende migratieroutes. Mogelijk zou de studieroute daar een van kunnen zijn.¹³⁷

134 Bron: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Factsheet Werken met buitenlandse studenten 2012, Inspecties bij bedrijven die buitenlandse studenten laten werken*, Den Haag 2013.

135 Bron: Europees Migratienetwerk, *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*, Rijswijk, augustus 2012.

136 Met ingang van 1 januari 2012 opgegaan in de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

137 Bron: *Kamerstukken II* 2010-11, 28 638, nr. 50, p. 3, 18 en 19. Zie ook *Volkskrant*, 1 november 2012: *Helpt Chinese massagesalons in werkelijkheid illegale bordelen*. Volgens dit artikel in de *Volkskrant* kwam de politie tijdens het onderzoek ook Chinese studentes tegen die

Invoering van het Nuffic-certificaat China

De grootste groep internationale studenten in Nederland is afkomstig uit China. Om zekerheid te krijgen over de authenticiteit van de voor een Nederlandse studie benodigde documenten is het Nuffic-certificaat ingevoerd, dat door het Netherlands Education Support Office van de Nuffic wordt afgegeven en waarin de authenticiteit van de behaalde Chinese diploma's en graden en de Engelse taaleis wordt bevestigd. Zonder een Nuffic-certificaat kan een Nederlandse onderwijsinstelling geen visum aanvragen voor de betrokken Chinese student, indien deze toegelaten wil worden voor een Engelstalige opleiding.

Voor het academisch jaar 2009-2010 ontving het Nuffic Neso China circa 3.200 aanvragen voor een Nuffic-certificaat. Dat is dertig procent meer dan in het jaar daarvoor.¹³⁸

Sanctieregeling Iran

Op 1 juli 2008 trad de (nieuwe) Sanctieregeling Iran¹³⁹ in werking, inhoudende dat het zonder vooraf afgegeven ontheffing verboden is aan Iraanse onderdanen kennis te verstrekken die kan bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten van Iran en aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens. De (gewijzigde) Sanctieregeling was een uitwerking van de opgelegde sancties door de VN Veiligheidsraad inzake Iran, ter voorkoming van de proliferatie van kernwapens. Personen met (ook) de Iraanse nationaliteit, studierend en werkzaam aan Nederlandse universiteiten, werd om die reden de toegang geweigerd tot enkele studierichtingen en locaties. Concreet ging het om negen studierichtingen op het gebied van nucleaire kennis, raketbouw en aanverwante technieken en wetenschappen. Universiteiten (en hogescholen) die het verbod zouden overtreden, zouden strafbaar zijn en strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Sindsdien werden acht verzoeken om ontheffing ingediend. In drie gevallen bleek geen ontheffing nodig; twee maal werd een ontheffing verleend en in drie gevallen werd deze geweigerd.¹⁴⁰

op een studievizum naar Nederland waren gekomen. Tussen 2005 en 2010 werden volgens dit artikel 14.000 studentenvisa verstrekt aan Chinezen; 148 studentes eindigden in de beautybranche. 'Of ze gedwongen werden tot prostitutie is onduidelijk', citeert de *Volkskrant* officier van justitie Warner ten Kate.

138 Zie: <http://www.nuffic.nl/international-students/how-to-prepare/visas-and-permits/long-stay-visa/nuffic-certificate-for-chinese-students/nuffic-certificate-for-chinese-students>.

139 Wijziging Sanctieregeling Iran 2007, *Staatscourant* 1 juli 2008, nr. 124.

140 Bron: brief staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 27 februari 2012, kenmerk 334295. Cijfers betreffen de situatie na het verstrijken van de termijn waarbinnen een

Met deze Sanctieregeling introduceerde Nederland een sanctiemaatregel die mensen categoriaal – louter op basis van hun nationaliteit of afkomst – uitsloot gebruik te maken van hun academische vrijheid. De uitsluiting van internationale studenten voor masteropleidingen en de strafbaarstelling ter zake van onderwijsinstellingen staat op gespannen voet staat met artikel 23 van de Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs regelt. Echter, eerst nadat in december 2012 de Hoge Raad¹⁴¹ in cassatie, ingesteld door de Staat der Nederlanden, het vonnis van het Gerechtshof en de rechtbank 's-Gravenhage bekrachtigde waarin onder meer een student en een promovendus met ieder (ook) de Iraanse nationaliteit in het gelijk waren gesteld ter zake van hun vordering dat met de Sanctieregeling Iran sprake is van discriminatie naar nationaliteit, legde de regering zich erbij neer dat toetsing van de VN sancties en de Sanctieregeling aan de mensenrechten tot de conclusie leidde dat er onnodig en ten onrechte onderscheid naar nationaliteit gemaakt werd. De Sanctieregeling werd om die reden door de Hoge Raad onverbindend verklaard.¹⁴²

Sinds 1 november 2013 geldt een aangepaste Sanctieregeling, inhoudende dat niet alleen Iraanse maar alle studenten en onderzoekers voor een zes-tal door de TU Delft aangeboden masteropleidingen verplicht zijn een ontheffing aan te vragen.¹⁴³ Op de TU Delft rust op grond van artikel 7.15 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek een informatieplicht over de gewijzigde Sanctieregeling jegens aanstaande studenten. Het ministerie van OCW kijkt bij de behandeling van de ontheffingsaanvraag naar de mate waarin de opgedane kennis kan bijdragen aan het Iraanse nucleaire programma en doet daartoe waar nodig aanvullend onderzoek, zoals een interview op de ambassade of naslag door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Door studenten en onderzoekers van alle nationaliteiten ter zake van deze specifieke opleidingen onder een ontheffingsvereis-

bezwaarschriftenprocedure kon worden gestart tegen de weigeringen van de ontheffingsverzoeken.

141 HR 14 december 2012, 11/03521, ECLI:NL:HR:2012:BX8351. Vonnis rechtbank Den Haag van 3 februari 2010, zaaknummer 334949, rolnummer HA ZA 09-1192, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL1862, in hoger beroep ingesteld door de Staat der Nederlanden bekrachtigd door het Gerechtshof 's-Gravenhage, 26 april 2011, 200.063.360/01, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ4781.

142 Zie ook: Terlouw, A.B., *Angst en regelgeving. Onderscheid door de overheid op grond van nationaliteit, afkomst en religie*, rede Radboud Universiteit Nijmegen, 2009.

143 Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 oktober 2013, nr. Minbuza-2013.295689, tot wijziging van de Sanctieregeling Iran 2012 in verband met een uitbreiding van de groep personen die over een ontheffing dient te beschikken, *Staatscourant* 2013 nr. 30733, 1 november 2013.

te te brengen, probeert de regering het maken van een verboden onderscheid naar nationaliteit te voorkomen. Ging de oude regeling er vanuit dat Iran de bedoelde kennis uitsluitend betrof van studenten met de Iraanse nationaliteit; thans is elke student in deze studierichtingen verdacht. Het komt mij voor dat er nog altijd, hoewel niet langer direct maar thans indirect, sprake is van discriminatie naar nationaliteit daar niet valt in te zien hoe (op voorhand door de Nederlandse overheid beoordeeld kan worden dat) studenten en onderzoekers met een willekeurig andere nationaliteit dan de Iraanse zouden kunnen bijdragen aan het Iraanse nucleaire programma. In feite gaat het dus toch nog altijd (uitsluitend) om Iraanse onderdanen, want welke andere voorwaarde zou bepalend kunnen zijn in de besluitvorming van de overheid om de ene student/onderzoeker wel en de andere student/onderzoeker geen ontheffing te verlenen?

Biometrie

Om misbruik en fraude met verblijfsdocumenten te voorkomen, worden verblijfsdocumenten voor derdelanders voorzien van een chip met pasfoto en twee vingerafdrukken. Dit is geregeld in een Europese Verordening.¹⁴⁴ Vanaf 15 december 2013 nemen de diplomatieke posten ook bij non-EU studenten die een inreisvisum voor Nederland afhalen biometrische gegevens af. Er worden twee vingerafdrukken van de student genomen, de student moet zijn/haar handtekening zetten en een pasfoto inleveren. In de loop van 2014 zal de pasfoto bij de diplomatieke post worden gemaakt. De diplomatieke post geeft het inreisvisum af en stuurt alle gegevens elektronisch naar de IND ten behoeve van de aanmaak van de verblijfsvergunning. Bij non-EU studenten die geen inreisvisum voor Nederland nodig hebben worden de biometrische gegevens bij het IND-loket in Nederland afgenomen.

Bescherming begrip 'universiteit'

Uitvoering gevend aan een motie van Kamerleden¹⁴⁵ inzake de bescherming van de naam universiteit, is in 2009 in opdracht van het ministerie van OCW onderzocht in hoeverre het mogelijk is om het gebruik van termen als 'universiteit', 'university' en 'university of applied science' slechts voor te behouden aan instellingen die door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) of daaraan gelijkstaande instellingen geaccrediteerde opleidingen aanbieden. De onderzoekers concluderen dat in het relatief open bestel dat het Nederlands hoger onderwijs kenmerkt, de Nederlandse overheid wettelijke maatregelen kan treffen ter bescherming van de naam univer-

144 Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009, Pb L 142/2, 6 juni 2009.

145 *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 821, nr.41.

siteit en daarmee verwante namen.¹⁴⁶ In Nederland zijn bovendien 30 *diploma mills*, organisaties die via internet zogenaamde hoger onderwijsdiploma's te koop aanbieden, actief. In reactie hierop werkt het ministerie van OCW op dit moment aan maatregelen die moeten zorgen voor een betere bescherming van hoger onderwijskeurmerken (naamgeving hoger onderwijs instellingen, graden en titels) door het gebruik ervan voor te behouden aan instellingen, respectievelijk aan opleidingen die op grond van de WHW zijn erkend.¹⁴⁷

4.6 JURISPRUDENTIE

Het recht op verblijf in Nederland met het oog op een studie is tijdelijk van aard: stoppen met de studie of afstuderen betekent in beginsel het einde van het verblijfsrecht. Is er twijfel over het vertrek uit Nederland na voltooiing van de studie, dan kan de IND het inreisvisum (machtiging voorlopig verblijf, mvv) weigeren, zo stelt de rechtbank Den Haag z.p. Haarlem vast in een uitspraak van 9 maart 2007.¹⁴⁸ In casu werd een mvv voor een studie aan Hogeschool InHolland geweigerd. De betrokken studente had reeds eerder een mvv voor gezinsvorming (verblijf bij haar in Nederland wonende echtgenoot) aangevraagd. Die was haar geweigerd, omdat ze nog geen 21 jaar

146 P.J.J. Zootjens en A.J. Nijssen, *'De universiteit': Onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels*, Utrecht: Sardes, 26 januari 2010.

147 Het wetsvoorstel dat begrippen als universiteit en hogeschool moet verankeren en beschermen mag eind 2014 verwacht worden. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/jet-bussemaker/weblog/einde-aan-gesjoemel-met-naam-universiteit.html>. Op 3 december 2013 veroordeelde de rechtbank Den Haag de Al-Huura Universiteit in Den Haag tot een geldboete van 50.000 euro (Rechtbank 's-Gravenhage, 3 december 2013, 09/993014-13, ECLI:NL:RBDHA:2013:16568). Deze niet door de Nederlandse overheid erkende Arabische e-learning universiteit had zich in de periode 2007-2010 schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte en oplichting, door het verstrekken van 112 bachelor- en masterdiploma's waaraan academische graden verbonden waren. De onderwijsinstelling was daartoe niet gerechtigd. Ook moet de universiteit de gemaakte studiekosten (4.640 euro) restitueren aan een van de gedupeerde studenten en op haar website een verplichte vermelding opnemen dat zij niet bevoegd is academische graden te verlenen. De uitspraak is opmerkelijk, want anders dan voor de wetenschappelijke toevoegingen aan titulatuur (Arts dan wel Science), geldt dat niets in de weg staat aan het verlenen van andere dan de wettelijk erkende mastergraden door niet geaccrediteerde (erkende) opleidingen of instellingen. Dat de titel master als zodanig in Nederland niet beschermd is, hangt samen met het feit dat de Nederlandse wetgever niet kan bepalen welke buitenlandse instellingen bevoegd zijn aan iemand de graad van master toe te kennen. Ik wacht dan ook met grote interesse de uitkomst af van een eventueel in te stellen hoger beroep.

148 Zie: ECLI:NL:RBGR:2007:BB2864.

oud was. De hernieuwde mvv-aanvraag, maar nu voor studiedoeleinden, leidde naar het oordeel van de rechtbank tot terechte twijfel bij de IND over haar studiemotieven en de bereidheid Nederland na afronding van de studie weer te verlaten.

In een casus waarin de IND de verblijfsvergunning introk nadat een internationale student door de onderwijsinstelling bij de dienst was afgemeld wegens het staken van zijn studie, oordeelde de rechtbank dat het standpunt van de IND onvoldoende gemotiveerd was, nu de student aantoonde gedurende het studiejaar wel degelijk ingeschreven te hebben gestaan en aanneemelijk maakte ook tot het einde van het studiejaar examens te hebben afgelegd en behaald.¹⁴⁹

Met enige regelmaat oordeelt de rechter over internationale studenten die zonder tewerkstellingsvergunning arbeid verrichten en de boete die om die reden aan de werkgever wordt opgelegd.¹⁵⁰ Zo stelde de Afdeling ter zake van de boeteoplegging aan een callcenter vast dat het vereiste dat een werkgever over een tewerkstellingsvergunning dient te beschikken niet strijdig is met artikel 17, eerste lid van de Studentenrichtlijn. Het onderscheid dat hierbij gemaakt wordt tussen studenten met en zonder een stageovereenkomst, voortvloeiend uit het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, is rechtens niet ontoelaatbaar nu werkzaamheden binnen een stage onderdeel vormen van een studie.¹⁵¹ Hoewel de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de 'Beleidsregels boeteoplegging Wav' als zodanig niet onredelijk heeft bevonden,¹⁵² is het maar de vraag of de hoogte van het boetenormbedrag – dat thans is vastgesteld op € 12.000 per overtreding – geen belemmering vormt voor de uitoefening van de bij artikel 17 van de Studentenrichtlijn toegekende rechten ter zake van economische activiteiten door studenten, doordat het potentiële werkgevers afschrikt. Zij zullen onder dreiging van een dergelijk boetebedrag mogelijk minder snel bereid zijn (derdelander) studenten aan te nemen.¹⁵³

Studentenrichtlijn

Tijdens de studie moet voldoende voortgang gemaakt worden om te voorkomen dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Dit volgt uit artikel 12 tweede lid, aanhef en onder b van de Studentenrichtlijn, dat regelt dat de vergunning kan worden ingetrokken dan wel verlenging kan worden gewei-

149 Rb. 's-Gravenhage zp. Haarlem, 1 november 2012, AWB 12/13434, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY3248.

150 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 april 2012, 201105832/1/V6, ECLI:NL:RVS:2012:BW0804 en Rb. Arnhem 23 september 2010, AWB 10/1805, ECLI:NL:RBARN:2010:BN8128.

151 ABRvS 4 april 2012, 201100107/1/V6, ECLI:NL:RVS:2012:BW0763.

152 ABRvS 28 november 2012, 201203733/1/V6, ECLI:NL:RVS:2012:BY4427.

153 ABRvS 23 januari 2013, 201204103/1/V6 met nt T. de Lange, ECLI:NL:RVS:2013:BY9242.

gerd indien is vastgesteld dat sprake is van onvoldoende studieresultaten.¹⁵⁴ Echter, de richtlijn-bepaling spreekt van onvoldoende studievoortgang; nadrukkelijk wordt geen maximale duur voor het verblijf bepaald.¹⁵⁵ Duidelijk is dan ook dat het louter stellen van een maximum aan de studieduur niet is toegestaan; hiervoor is tenminste een inhoudelijke, individuele beoordeling vereist.¹⁵⁶

De Studentenrichtlijn laat in het midden wanneer er precies sprake is van (on)voldoende studievoortgang. In de Vreemdelingencirculaire was tot de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid (1 juni 2013) vastgelegd dat sprake was van onvoldoende studievoortgang indien de studie niet binnen de maximale verblijfsduur (studielast + twee jaar) was afgerond.¹⁵⁷ Dat betekende bij een vierjarige opleiding dus een maximale verblijfsduur van zes jaar (of zeven jaar indien er tevens sprake was van een voorbereidend jaar voor het wegwerken van deficiënties). De rechtbank Den Haag zp Rotterdam, achtte dit een juiste uitwerking van artikel 12, tweede lid onder b van de Studentenrichtlijn, zolang de IND daarbij maar telkens de individuele situatie van de student beoordeelde en betrok bij de besluitvorming.¹⁵⁸ In

154 Door de IND wordt in beginsel een maximum studieduur gehanteerd, maar daarbij wordt tevens in aanmerking genomen of de vreemdeling binnen afzienbare tijd zal afstuderen. In dat geval kan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning na ommekeer van de maximum studieduur voor ten hoogste één jaar worden verlengd. De rechtbank Den Haag zp Rotterdam acht dit een juiste uitwerking van de maatstaf dat een vergunninghouder (on)voldoende voortgang boekt bij zijn studie (r.o. 5.3, rechtbank Den Haag zp Rotterdam, 5 maart 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL7190). Zie ook rechtbank Den Haag zp Dordrecht, 1 september 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK5010 en rechtbank Den Haag zp. Amsterdam, 15 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK0255.

155 Zie ook: mr. Florimond Wassenaar, Vraag & antwoord: Is er een maximale studieduur voor studenten uit derdelanden? *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 2, p. 98-99.

156 Zie rechtbank Den Haag zp Amsterdam, 16 april 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI2051, waarin de rechtbank het beleid van de IND waarbij de studieduur aan een maximum werd gebonden onverbindend heeft verklaard wegens strijdigheid met artikel 12, tweede lid, aanhef en onder b van de Studierichtlijn: 'De vraag of de studieresultaten voldoende zijn impliceert een inhoudelijke, individuele beoordeling. Hieruit mag dan ook niet worden afgeleid dat een maximale studieduur kan worden gehanteerd. Het is immers niet uitgesloten dat in een individueel geval er sprake is van voldoende studieresultaten, terwijl de studieduur de door verweerder bepaalde maximumduur overschrijdt' (r.o. IV, 3).

157 *Stcrt.* 2009/63, Besluit van 13 maart 2009, nummer 2009/7.

158 Rechtbank Den Haag zp Rotterdam, 5 maart 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL7190 (r.o. 5.3). Zie voor een verkenning van de eigen, zelfstandige taak en rol van de nationale rechter binnen het Europees recht: Herman van Harten, *Autonomie van de nationale rechter in het Europees recht. Een verkenning van de praktijk aan de hand van de Nederlandse Eu-*

casu ging het om een student die volgens een verklaring van de onderwijsinstelling binnen afzienbare tijd na het verstrijken van de maximale verblijfsduur alsnog zou afstuderen. In dat geval kon de verblijfsvergunning na ommekeer van de maximum verblijfsduur toch nog weer met een jaar worden verlengd, want indien een student binnen afzienbare tijd afstudeert is er immers van onvoldoende studievoortgang geen sprake (meer).¹⁵⁹ Uit recentere uitspraken blijkt een gewijzigde beoordeling. In november 2012 oordeelde de rechtbank¹⁶⁰ dat de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 geen rechtsbasis bieden om een verlengingsaanvraag voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden te weigeren als onvoldoende studievoortgang wordt gerealiseerd. Onvoldoende studievoortgang betekent immers niet dat niet meer wordt voldaan aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend.¹⁶¹

Met de inwerkingtreding van de Wet Modern migratiebeleid (1 juni 2013) is het beleid ter zake van de maximale studieduur beëindigd en is paragraaf B6/2.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 vervallen. Verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden worden thans op grond van paragraaf B3.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000 voor de duur van de opleiding afgegeven, vermeerderd met maximaal een jaar voor een voorbereidende periode

ropeesrechtelijke rechtspraak over de vestigingsvrijheid en het vrijedienstenverkeer, Utrecht 2011.

¹⁵⁹ Zie ook rechtbank Den Haag zp. Amsterdam, 15 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK0255. 'Verweerder heeft de afwijzing van de verlengingsaanvraag gebaseerd op de constatering dat eiser de voor hem geldende maximale studieduur heeft bereikt. De voorwaarde dat de geldende maximale studieduur niet mag worden overschreden is neergelegd in paragraaf B6/2.2 van de Vc 2000. Onder verwijzing naar de uitspraak van deze rechtbank en zittingsplaats van 16 april 2009 (AWB 08/26563, JV 2009/249, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI2051) is de rechtbank van oordeel dat verweerders beleid waarin de studieduur aan een maximum wordt gebonden strijdig is met de Studierichtlijn en daarom onverbindend moet worden geacht'. De rechtsgevolgen van het vernietigde besluit werden echter in stand gelaten: 'Eiser heeft echter zijn stelling dat hij gedurende de zes jaar waarin hij heeft gestudeerd voldoende voortgang heeft geboekt en dat het pas sinds de weigering om de verblijfsvergunning te verlengen fout is gegaan, op geen enkele wijze geconcretiseerd en onderbouwd. (...). Verweerder heeft zich daarom naar het oordeel van de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat eiser onvoldoende voortgang heeft geboekt bij zijn studie. Verweerder heeft daarom ook in redelijkheid kunnen menen dat eiser gelet op het bepaalde in artikel 12, tweede lid, sub b, van de Studierichtlijn niet in aanmerking komt voor verlenging van zijn verblijfsvergunning' (r.o. V, 1 en V, 6).

¹⁶⁰ Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem 27 november 2012, AWB 12/9773, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6973.

¹⁶¹ Zie ook VK Rb. 's-Gravenhage zp. Arnhem 22 januari 2013, AWB 12/15306 (ongepubliceerd).

en 3 maanden voor de administratieve afronding van de opleiding, met een maximum van 5 jaar.

Gedragscode

Nadat in maart 2009 door de rechtbank Den Haag *zp. Amsterdam* de Gedragscode ten overvloede werd aangehaald¹⁶² werden in een uitspraak van diezelfde rechtbank van april 2009¹⁶³ de problemen in het Nederlandse hoger onderwijs beschreven die geleid hebben tot het opstellen van de Gedragscode.

Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) oordeelde in zijn uitspraak van 15 juni 2009¹⁶⁴ over een door een hogeschool aan een internationale student opgelegde Engelse taaltoets als voorwaarde voor inschrijving aan een Engelstalige opleiding. Het CBHO legt artikel 7.28 tweede lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) zo uit, dat hoewel daarin een toets Nederlands kan worden geëist van een internationale student (die zich inschrijft voor een Nederlandstalige opleiding), voor een Engelstalige opleiding een toets Engels als voorwaarde voor inschrijving kan worden geëist. Daarmee wordt door het CBHO de bepaling hierover in de Gedragscode (artikel 4.2) bevestigd. Dat is opmerkelijk, want artikel 7, eerste lid onder c van de Studentenrichtlijn bepaalt dat 'indien de lidstaat dat vereist' de student moet aantonen dat deze beschikt over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma dat zal worden gevolgd. Nu in het geldende Nederlandse wettelijke kader alleen een taalvereiste als toelatingsvoorwaarde wordt gesteld voor het Nederlandstalig onderwijs, is het maar de vraag of met de aanvullende bepaling uit de Gedragscode ter zake van de taaleis Engels als toelatingsvoorwaarde voor het Engelstalig hoger onderwijs, nog sprake is van 'indien de lidstaat dat vereist' zoals bedoeld in de richtlijn-bepaling. Met het taalvereiste als toelatingsvoorwaarde voor Engelstalige onderwijsprogramma's gaat de zelfregulering immers verder dan de toepasselijke wetgeving.

De dwingende voorwaarde van de opname in het register van de Gedragscode om de afgifte van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden mogelijk te maken is ook onderwerp geweest van geschil. Het betrof een onderwijsinstelling uit Amsterdam die een beslissing van de registerbeheer-

162 Rechtbank Den Haag *zp. Amsterdam*, 6 maart 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BH8906, betreffende een ongegrond beroep in een zaak waarin geen verblijfsvergunning werd afgegeven omdat het bewijs van inschrijving ontbrak, terwijl de afgifte daarvan juist geweigerd werd omdat er geen verblijfsvergunning was afgegeven. De rechtbank gaf aan dat een dergelijke vergunning in de Gedragscode niet als voorwaarde is genoemd.

163 Rechtbank Den Haag *zp. Amsterdam*, 21 april 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI2065.

164 Kenmerk 2009/06.

der van de Gedragscode (IB-Groep, thans DUO) kreeg, inhoudende de weigering van de opname om reden dat het onderwijs van de instelling niet aan de accreditatie-eis van artikel 5.2 van de Gedragscode voldeed. In de daarop volgende interne klachtprocedure werd gesteld dat de instelling met een accreditatie door de *British Accreditation Council for Independent Further and Higher Education* (BAC) beschikte over een met de NVAO te vergelijken accreditatie als bedoeld in artikel 5.2 van de Gedragscode. Dit verweer werd door de IB-Groep verworpen: de BAC is door de Britse overheid erkend maar wordt niet namens de overheid verleend om reden dat de particuliere sector niet door de overheid geaccrediteerd wordt. Nu er geen sprake was van opname in het register van de Gedragscode werd de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden door de IND afgewezen. De rechtbank stelde vast dat de IND, door de aanvraag af te wijzen, niet in strijd handelde met de doelstelling van de Studentenrichtlijn. Want hoewel op grond van de richtlijn de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de Gemeenschap willen komen moet worden bevorderd, kan hieruit niet de conclusie worden getrokken dat lidstaten geen (kwaliteits)eisen mogen stellen aan onderwijsinstellingen. Immers, uit artikel 2 onder e van de richtlijn volgt dat onder een instelling waaraan de vreemdeling wil gaan studeren moet worden verstaan een 'openbare of particuliere instelling die door de ontvangende lidstaat wordt erkend en/of waarvan de studies overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken worden erkend voor de doeleinden van deze richtlijn'. Aldus zijn de lidstaten vrij in hun nationale regelgeving neer te leggen aan welke (kwaliteits)eisen onderwijsinstellingen moeten voldoen om te worden erkend. De inschrijving in het register van de Gedragscode is geen erkenning overeenkomstig de nationale wetgeving maar overeenkomstig de gebruiken: zelfregulering door het onderwijsveld.¹⁶⁵ Omdat de onderwijsinstelling niet was opgenomen in het register van de Gedragscode kon de betrokken internationale student niet aantonen dat hij voltijds hoger onderwijs ging volgen aan een bij ministeriële regeling (artikel 3.18a, aanhef en onder a, Voorschrift Vreemdelingen 2000, oud) aan te wijzen onderwijsinstelling. Daarmee werd de verblijfsvergunning voor studiedoeleinden door de IND op goede gronden geweigerd.¹⁶⁶ Diezelfde lijn volgen verschillende rechtbanken in uitspraken van januari en februari

165 Rechtbank Den Haag zp Haarlem, 11 mei 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BL9291.

166 Ook in een uitspraak van de rechtbank Den Haag zp. Arnhem van 10 juli 2009 (ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ4323) ging het om de weigering door de IND om een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden af te geven omdat de betreffende onderwijsinstelling niet was opgenomen in het register van de Gedragscode. De instelling was opname geweigerd door de registerbeheerder, omdat het aangeboden onderwijs niet aan de accreditatie-eis voldeed.

2010.¹⁶⁷ Ook in deze casus betrof het de weigering van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden door de IND omdat de betrokken onderwijsinstellingen niet waren opgenomen in het register van de Gedragscode. Dat één van de onderwijsinstellingen wel een erkenning door het ministerie van OCW bezat (aanwijzing, thans rechtspersoon voor hoger onderwijs) deed daaraan niet af. Deze zag immers op de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, terwijl de erkenning overeenkomstig de Gedragscode ziet op de doeleinden van de Studentenrichtlijn, gelet op de koppeling in artikel 3.18a Voorschrift Vreemdelingen 2000 (oud).

Convenant

Er is weinig jurisprudentie die betrekking heeft op de in dit proefschrift bedoelde procedureel-organisatorische convenanten, afgesloten tussen de overheid en maatschappelijke organisaties of particuliere instellingen. In februari 2010 oordeelde de rechtbank¹⁶⁸ dat het convenantsvereiste niet het gedragscodevereiste omvat. Uit paragraaf B6/2.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 zoals dat op dat moment luidde, volgde dat het convenantsvereiste en het gedragscodevereiste twee afzonderlijke eisen waren waaraan de onderwijsinstelling moest voldoen. Daarmee kwam de rechtbank tot het oordeel dat de verblijfsvergunning voor studiedoeleinden terecht geweigerd was om reden dat de onderwijsinstelling niet opgenomen was in het register van de Gedragscode.

Slechts twee rechterlijke uitspraken zien op het intrekken van een convenant. Beide uitspraken volgden op het besluit van de IND om het convenant met een particuliere instelling voor hoger beroepsonderwijs op te zeggen. De onderwijsinstelling in kwestie had toen echter nog de mogelijkheid om via de reguliere toelatingsprocedure studiemigranten aan te trekken. Uit de eerste uitspraak¹⁶⁹ volgt onder meer dat de bestuursrechter het besluit tot opzegging van het convenant niet beschouwt als een voor beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 eerste lid van de Awb. Volgens de bestuursrechter was de schriftelijke mededeling dat geen gebruik gemaakt kan worden van de verkorte procedure niet gericht op enig rechtsgevolg. De verkorte procedure

167 Rechtbank Den Haag, 20 januari 2010 (niet gepubliceerd) en rechtbank Den Haag zp Rotterdam, 16 februari 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL9058. 'De rechtbank volgt eiser evenmin in zijn betoog dat de uitleg van het instellingsbegrip strikter is dan uit artikel 2, onder e, van de richtlijn voortvloeit. Uit de formulering van dat artikel volgt dat lidstaten vrij zijn in hun nationale regelgeving neer te leggen aan welke (kwaliteits-)eisen onderwijsinstellingen moeten voldoen om te worden erkend' (r.o. 4.5).

168 Rechtbank Den Haag, zp. Rotterdam, 16 februari 2010, AWB 08/44307, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL9058.

169 Rechtbank Zwolle, voorzieningenrechter sector bestuursrecht, 24 januari 2006, Awb 05/2245 en Awb 05/2246 (ongepubliceerd).

ziet volgens de rechter alleen 'op de wijze waarop de overheid intern, binnen haar eigen organisatie, omgaat met de afhandeling van mvv-aanvragen. De opzegging is niet gericht op het vaststellen, wijzigen of opheffen van een rechtsverhouding.' Na deze uitspraak heeft de onderwijsinstelling de zaak aanhangig gemaakt bij de civiele rechter. Die oordeelde dat de IND gerechtigd was het convenant op te zeggen.¹⁷⁰

Met de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid zijn de convenanten tussen de IND en de onderwijsinstellingen van rechtswege komen te vervallen en geldt een systeem van erkend referentschap, dat een heldere juridische basis kent door de bestuursrechtelijke inbedding in de Vreemdelingenwet 2000. Daarmee is voor onderwijsinstellingen de rechtsbescherming beter geregeld dan in de oude situatie met de convenanten. Want ook in een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven¹⁷¹ werd geoordeeld dat het aangaan van een convenant door de overheid geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het convenant in kwestie bevatte een aantal normen die door de convenantpartijen werden onderschreven, en behelsde een inspanningsverplichting voor de overheid om regelgeving tot stand te brengen. Het CBB oordeelde dat het aangaan van het convenant niet is gericht op rechtsgevolg en derhalve ook niet de rechtspositie van partijen wijzigt.

4.7 CONCLUSIE

Het doel van de Studentenrichtlijn, het realiseren van een versnelde en vereenvoudigde toelatingsprocedure voor non-EU studenten om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken, lijkt in Nederland slechts gedeeltelijk te zijn behaald. De procedures zijn na transpositie van de richtlijn nauwelijks echt vereenvoudigd. De beoordeling van de kwaliteit van de ontvangende instelling en dan met name van het aangeboden onderwijs, wordt sinds 2006 niet langer door de IND uitgevoerd, maar door de Dienst Uitvoering Onderwijs en de Landelijke Commissie. Daarmee zijn procedures slechts verplaatst, maar voor de onderwijsinstellingen nauwelijks vereenvoudigd. Wel een aanzienlijke verbetering voor de internationale student is dat de ontvangende instelling voor hem de procedures afhandelt op basis van een convenant met de IND (conform artikel 19 van de richtlijn), dat eerst kan worden afgesloten wanneer de onderwijsinstelling is opgenomen in het register van de Gedragscode. Benadrukt moet

170 Rechtbank Den Haag, voorzieningenrechter sector civielrecht, 3 april 2006, KG 06/198 (ongepubliceerd).

171 CBB, 22 maart 2013, Awb 12/948, ECLI:NL:CBB:2013:BZ8468.

worden dat de systematiek van convenanten al bestond voorafgaand aan de richtlijn (net als in Frankrijk). Met de inwerkingtreding van het Modern migratiebeleid per 1 juni 2013 zijn alle bestaande convenanten tussen de IND en de onderwijsinstellingen van rechtswege beëindigd. De verkorte procedure wordt echter bestendigd door het erkend referentschap. Een internationale student die een verblijfsvergunning voor studie nodig heeft, kan niet naar Nederland komen zonder relatie met een onderwijsinstelling die door de IND is erkend als referent. Daarvoor is noodzakelijk dat de onderwijsinstelling is opgenomen in het register van de Gedragscode. Aldus vindt erkenning door de overheid plaats van een instrument van zelfregulering, maar niet langer het convenant maar de gedragscode.

Duidelijk is dat de procedure de afgelopen jaren aanmerkelijk is versneld voor zowel de afhandeling van een aanvraag van een mvv, als de aanvraag van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden (zie tabel 7 in paragraaf 4.3). Over de studiemobiliteit van derdelanders binnen de EU is voor de Nederlandse situatie weinig te zeggen, omdat geen gegevens worden vastgelegd van non-EU studenten die komen studeren vanuit een andere lidstaat van de Europese Unie. Ook in de andere lidstaten is dit het geval, zo blijkt uit het verslag van de Europese Commissie.¹⁷² Administratief is de student die van buiten Europa rechtstreeks naar Nederland komt eenzelfde type vreemdeling als de student van buiten Europa die eerst een studie in een andere lidstaat heeft gevolgd en zijn studie in Nederland voortzet, of die naar Nederland komt voor een deel van zijn in een andere lidstaat gevolgde studie. Omdat ook beide typen studenten (veelal) in Nederland mvv-plichtig zijn (en blijven), kan op dat criterium niet worden gezocht. Wel kan worden vastgesteld dat steeds meer internationale studenten (een deel van) een opleiding in Nederland volgen, maar uit de gegevens in de in paragraaf 4.3 weergegeven tabel 5 blijkt wel dat die groei met name veroorzaakt wordt door studenten uit Europa en dat het aandeel studenten van buiten de EU juist afneemt.

Internationale studenten zijn van groot belang voor de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs, de Nederlandse economie en de Nederlandse arbeidsmarkt, aldus de regering.¹⁷³ De Nederlandse overheid heeft dan ook specifieke maatregelen genomen om buitenlandse talent aan Nederland te binden. Sinds november 2007 mogen buitenlandse studenten op basis van de regeling Zoekjaar na hun afstuderen nog een jaar in Nederland blijven om een baan te zoeken. Daarnaast bestaat sinds 2009 de regeling Hoogopgeleiden, die talentvolle buitenlandse studenten een verblijfsvergunning biedt om in Nederland een baan te zoeken. Inmiddels ligt de stayrate in Nederland op

¹⁷² Bron: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011, p. 6.

¹⁷³ Zie: Europees Migratienetwerk, *Het aantrekken van hooggekwalficeerde en gekwalificeerde arbeidsmigranten. Beleid en best practices in Nederland*, Rijswijk, september 2013.

ongeveer 19%. Het aantal internationale studenten stijgt elk jaar en de hoogte van de leges, noch de invoering van het collegegeld lijken van doorslaggevende invloed op de instroom van non-EU studenten; dit in tegenstelling tot de situatie in Denemarken en Zweden (zie hoofdstuk zes en zeven).

Opmerkelijk is dat op basis van vertrouwen van de overheid in de onderwijssector een samenwerking aangegaan is ter zake van de toelating van vreemdelingen tot Nederland. Nergens in Europa is sprake van een dergelijke vergaande samenwerking, waarbij uitsluitend op grond van een convenant internationale studenten naar Nederland kunnen worden gehaald. In Frankrijk bijvoorbeeld, geldt deze mogelijkheid slechts voor een beperkt aantal onderwijsinstellingen. De vertrouwensrelatie blijkt kwetsbaar, omdat belangen veelal sterk uiteen lopen. Op basis van een convenant wordt aan onderwijsinstellingen meer verantwoordelijkheid gegeven voor de toelating van en het toezicht op vreemdelingen, terwijl overheid en instellingen in dezen andere belangen (kunnen) hebben. Streeft de overheid een strikte toepassing na van haar restrictief toelatingsbeleid, voor onderwijsinstellingen is niet alleen de kwaliteit maar met name ook de kwantiteit van belang bij de toelating van studiemigranten. Onder druk van financiële motieven wordt de grens opgezocht van toelatingsvoorwaarden. Omdat op papier eenvoudig aan bepaalde voorwaarden kan worden voldaan, kan wanneer een gerichte screening vooraf ontbreekt, pas door controle achteraf worden vastgesteld of sprake is van een malafide onderwijsinstelling. Gezien de resultaten van onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs zijn onderwijsinstellingen niet altijd de meest voor de hand liggende partners van de overheid om vergaande afspraken mee te maken op het gebied van de toelating van vreemdelingen tot Nederland. Ook het evaluatieonderzoek naar de werking van de Gedragscode toont aan dat het idee achter de Gedragscode wel door alle betrokkenen wordt omarmd maar dat – om te bereiken dat de Gedragscode kan gaan werken zoals deze bedoeld is – vertaling ervan binnen de onderwijsinstellingen van operationeel niveau naar uitvoerend niveau nog de nodige aandacht moet krijgen. Tot slot tasten ook de geconstateerde onregelmatigheden bij de studieroute naar Nederland het vertrouwen van de overheid in de hoger onderwijsinstellingen en hoger onderwijs sector aan. Twijfel en wantrouwen van de kant van de overheid maken dat de aangegane werkrelatie betrekkelijk snel verstoord is indien zich problemen voordoen. Er wordt tussen partijen dan weer afstand genomen.

Desalniettemin heeft het convenant z'n werking overtuigend bewezen. Maar in hoeverre de Gedragscode bijdraagt aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik is minder duidelijk. Bovendien bevreemdt het dat een aanzienlijk deel van de onderwijsinstellingen die zich voor toelating van vreemdelingen tot Nederland kwalificeren – naar het oordeel van de registerbeheerder – in het geheel niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Gedragscode, omdat zij geen lid kunnen of willen worden van een van de brancheorganisaties (*freeriders*). De (schaarse) jurisprudentie laat bovendien zien dat

onduidelijk was door welk rechtsregime de convenantrelatie tussen de IND en de onderwijsinstellingen werd beheerst. In 2011 achtte de civiele rechter een au pair bemiddelingsbureau ontvankelijk in haar vorderingen met betrekking tot de vraag of de IND gehouden was haar opnieuw toe te laten tot de proeftuin (en daarmee het convenant), want 'nu de bevoegdheid tot het sluiten van een convenant als hierbedoeld, hoewel sterk bestuursrechtelijk van aard, geen grondslag vindt in een (publiekrechtelijke) wettelijke regeling met de daaraan verbonden wettelijk geregelde rechtsgevolgen is er op zijn minst twijfel ten aanzien van de vraag of voor [het bemiddelingsbureau] een gang naar de bestuursrechter openstaat'.¹⁷⁴ Met ingang van 1 juni 2013¹⁷⁵ is de convenantensystematiek van rechtswege vervallen en geldt een op dezelfde voorwaarden en criteria gebaseerd systeem van erkend referentschap. Die erkenning vormt thans de basis waarop de onderwijsinstellingen worden toegelaten tot de aanvraagprocedure voor verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden voor derdelander studenten. Aldus heeft de convenantensystematiek op wettelijke regulering vooruit gelopen, nu de wetgever de werking van het oorspronkelijke instrument van zelfregulering (convenant) in de praktijk heeft kunnen toetsen en vervolgens in wetgeving heeft omgezet. Beslissingen ter zake van de (weigering, schorsing of intrekking van de) erkenning van de onderwijsinstelling als referent en daarmee de toelating tot de procedure van verblijfsvergunningverlening aan derdelander studenten, zijn onder de Wet Modern migratiebeleid bestuursrechtelijk appellabele besluiten geworden. De juridische positie van onderwijsinstellingen is daarmee verstevigd.

174 Rechtbank 's-Hertogenbosch, voorzieningenrechter sector civielrecht, 28 april 2011, KG ZA 11-108 (ongepubliceerd).

175 Datum inwerkingtreding van de Wet Modern migratiebeleid.

In dit hoofdstuk wordt een instrument van zelfregulering geanalyseerd: het convenant. Nederland heeft artikel 19 van de Studentenrichtlijn geïmplementeerd en in nationale wetgeving de mogelijkheid gecreëerd dat tussen de IND en instellingen voor hoger onderwijs een overeenkomst (convenant) gesloten wordt ten behoeve van een versnelde toelatingsprocedure tot Nederland. Geldt dat voor meer lidstaten? In de eerste paragraaf beschrijf ik de wijze waarop uiteindelijk Frankrijk geselecteerd is. De volgende paragraaf biedt een korte schets van die lidstaat. Daarna breng ik voor Frankrijk aan de hand van juridische en statistische data in kaart hoe aldaar de Studentenrichtlijn is geïmplementeerd. Zijn ook die bepalingen geïmplementeerd, die betrekking hebben op de doelen van de Studentenrichtlijn? Dan volgt de kern van het hoofdstuk, waar het instrument van zelfregulering centraal staat. Wat is er geregeld ten aanzien van de verstrekking van verblijfsvergunningen en heeft dat geleid tot een versnelling van de procedure? In de voorlaatste paragraaf wordt voor de lidstaat antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het instrument van zelfregulering oneigenlijk gebruik van de studieroute tegengaat. Welke vormen van oneigenlijk gebruik worden gesignaleerd en zijn deze gerelateerd aan het instrument van zelfregulering of staan ze er los van? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

5.1 SELECTIE LIDSTAAT

In september 2011 werd het verslag gepubliceerd van de Europese Commissie aan de Raad en het Parlement over de toepassing van de Studentenrichtlijn door de lidstaten.¹ De Europese Commissie geeft hierin (onder andere) aan dat vier van de 24 aan de Studentenrichtlijn gebonden landen in Europa artikel 19 van de Studentenrichtlijn hebben geïmplementeerd en de mogelijkheid hebben gecreëerd om convenanten met onderwijsinstellingen af te sluiten: Frankrijk, Griekenland, Polen en Nederland.² Het verslag van de Commissie is onder andere gebaseerd op de door het Britse advies- en onderzoeksbureau GHK uitgevoerde studie *Report on the application of Directive*

1 COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

2 *Ibid.*, p. 9.

2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114. In tegenstelling tot het verslag van de Europese Commissie, blijkt uit de GHK-studie dat drie (in plaats van vier) van de 24 aan de Studentenrichtlijn gebonden landen artikel 19 van de richtlijn hebben geïmplementeerd in nationaal recht. In Frankrijk, Griekenland en Nederland kan de instantie die in de lidstaat bevoegd is voor de toegang en het verblijf van studenten uit derde landen met een instelling voor hoger onderwijs een overeenkomst sluiten, ten einde een verkorte toelatingsprocedure te realiseren voor het verstrekken van verblijfstitels of visa. De overige 21 lidstaten hebben artikel 19 van de richtlijn niet geïmplementeerd. Toch spreekt het GHK-rapport bij zes lidstaten van 'gedeeltelijke implementatie' omdat zij de toelatingsprocedure voor studenten, als specifieke groep migranten, in de praktijk wel hebben versneld maar zonder dat daartoe overeenkomsten worden afgesloten. Het betreft de lidstaten Duitsland, Letland, Luxemburg, Polen, Slowakije en Tsjechië (zie tabel 9). Verder stelt GHK vast dat de duur van de verkorte procedure in sommige lidstaten nog altijd langer is dan die van de reguliere procedure in andere lidstaten. GHK beveelt dan ook aan dat er een maximum duur gesteld wordt voor de verkorte procedure.³

In Duitsland, Luxemburg, Slowakije en Tsjechië zijn na het doorvoeren van enkele praktische maatregelen de doorlooptijden van de toelatingsprocedure verkort voor migranten met het doel om te studeren. Letland kent niet alleen voor internationale studenten, maar voor elke categorie migranten een versnelde procedure voor de afgifte van verblijfsvergunningen. Aldus komt in deze landen de uitvoeringspraktijk door de toepassing van diverse praktische maatregelen overeen met het doel en de strekking van artikel 19 van de Studentenrichtlijn. Ook in Polen is de betreffende richtlijn-bepaling niet geïmplementeerd, maar wordt volgens GHK in de uitvoeringspraktijk wel gebruik gemaakt van een overeenkomst tussen een regionale overheid en enkele universiteiten ter zake van de toelating van specifieke groepen internationale studenten.⁴ Via het Europees Migratienetwerk verklaart ook het Bureau Vreemdelingen van de provincie Neder-Silezië in Polen dat artikel 19 van de Studentenrichtlijn alleen in de praktijk is omgezet door één van de regionale overheden die belast zijn met de verlening van verblijfsvergunningen voor internationale studenten, namelijk de provincie Neder-Silezië. De voorwaarden voor de vergunningverlening worden op reguliere wijze getoetst, maar wel in intensieve samenwerking met de Technologische Universiteit Wroclaw en de Universiteit van Wroclaw.

3 Bron: *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, GHK, Brussel 2010, p. 131.

4 *Ibid.*, p. 110-111.

Tabel 9. Schematische weergave lidstaten met een 'gedeeltelijke implementatie' van artikel 19 Richtlijn 2004/114

Lidstaat	(Implementatie-)maatregelen
Duitsland	Duitsland kent geen verkorte toelatingsprocedure op basis van afgesloten overeenkomsten, maar heeft maatregelen genomen die de procedure van afgifte van visa versnelt. Op basis van wettelijke bepalingen is voor de afgifte van visa voor studietoelaten toestemming nodig van de immigratieautoriteit in de plaats waar de studie zal plaatsvinden. Om de procedure te versnellen wordt aangenomen dat er sprake is van toestemming, indien de immigratieautoriteit niet binnen drie weken en twee dagen geweigerd heeft toestemming te verlenen.
Letland	In Letland is wettelijk geregeld dat voor elke categorie migranten geldt dat sprake is van een verkorte toelatingsprocedure van minimaal vijf werkdagen tot maximaal 90 dagen. De verkorte procedure wordt niet gerealiseerd door middel van het afsluiten van overeenkomsten.
Luxemburg	De nationale wetgeving in Luxemburg voorziet niet in een verkorte toelatingsprocedure voor de afgifte van verblijfsvergunningen voor internationale studenten, maar praktische maatregelen leiden tot een versnelde uitvoeringspraktijk voor deze categorie migranten.
Polen	Een van de regionale overheden in Polen (de provincie Neder-Silezië) heeft een versnelde toelatingsprocedure voor de afgifte van verblijfsvergunningen voor internationale studenten gerealiseerd door in nauwe samenwerking met een tweetal universiteiten (de Universiteit van Wroclaw en de Technologische Universiteit Wroclaw) de reguliere voorwaarden te toetsen. De samenwerking ziet alleen op studenten die deelnemen in het Erasmus en Erasmus Mundus programma. Hoewel geen formele tijdslimiet gesteld is, wordt de procedure veelal binnen 35 dagen doorlopen.
Slowakije	Slowakije heeft in nationale wetgeving opgenomen dat de beslissing op de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studietoelaten binnen 30 dagen na ontvangst van de aanvraag wordt genomen. Normaliter geldt een termijn van 90 dagen. De duur van de procedure is verkort, zonder dat er sprake is van het afsluiten van overeenkomsten.
Tsjechië	Tsjechië heeft in nationale wetgeving opgenomen dat wanneer de beslissing op de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studietoelaten niet direct genomen kan worden, zulks in elk geval gebeurt binnen 60 dagen na ontvangst van de aanvraag (hetgeen sneller is dan elk ander verblijfsdoel). Aldus is de duur van de procedure verkort, zonder dat er sprake is van het afsluiten van overeenkomsten.

De samenwerking is strikt praktisch van aard en bestaat uit een snelle uitwisseling van informatie en documenten tussen de overheid en de beide universiteiten.⁵ Ook uit informatie van de provincie Neder-Silezië blijkt dat er geen specifieke, formele overeenkomsten bestaan tussen de provincie Neder-Silezië en de universiteiten in Wroclaw op het gebied van toelatingsprocedures van vreemdelingen tot de Poolse Republiek. Wel hanteert het Regionaal Bureau van de provincie Neder-Silezië een versnelde procedure voor de toelating van non-EU studenten. De procedure is ontwikkeld in samenwerking met de afdeling Internationalisering van de Technologische Universiteit Wroclaw (in het geval van internationale studenten die naar Polen komen in het kader van het Erasmus Mundus programma) en het International Office van de Universiteit van Wroclaw (in het geval van internationale studenten die naar Polen komen in het kader van het DLP Erasmus programma). Gedu-

5 E-mail Karolina Lukaszczyk, medewerkster EMN Polen, d.d. 12 juli 2012 in reactie op verzoek EMN Nederland d.d. 13 juni 2012.

rende de gehele procedure van toekenning van een verblijfsvergunning met als doel studie bestaat de samenwerking tussen de provincie en de beide universiteiten uit twee elementen: vereenvoudigde uitwisseling van informatie en versnelde verificatie van documenten. Bovendien heeft de provincie tot op heden geen gebruik gemaakt van de wettelijke bevoegdheid⁶ om in het land van herkomst informatie in te winnen over de internationale student die een verblijfsvergunning voor studie in Polen heeft aangevraagd. Ook dat maakt dat de procedure van toekenning van verblijfsvergunning wordt verkort.⁷

Griekenland heeft artikel 19 van de richtlijn geïmplementeerd in nationaal recht, maar in de praktijk blijkt dat aan de wettelijke mogelijkheid dat tussen de overheid en de instellingen voor hoger onderwijs een overeenkomst kan worden gesloten, geen uitvoering gegeven wordt. Het Griekse Ministerie van Binnenlandse Zaken laat desgevraagd weten dat door de onderwijsinstellingen tot op heden geen interesse getoond is in de mogelijkheid tot het aangaan van een dergelijke overeenkomst, bedoeld om een verkorte toelatingsprocedure te realiseren voor het verstrekken van verblijfstitels of visa voor buitenlandse studenten. Er is ook nog geen format voor een dergelijk convenant beschikbaar.⁸ Daarmee resteert – naast Nederland – alleen Frankrijk.

5.2 INSTITUTIONEEL KADER

Frankrijk is een republiek met een gecentraliseerd politiek systeem, verdeeld in 100 departementen. In 30 onderwijsdistricten vindt een groot deel van de uitvoering van het onderwijsbeleid plaats.⁹ Het hoger onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Hoger Onderwijs en Onderzoek. Aan het hoofd van een onderwijsdistrict staat een rector die benoemd is door de staat als de officiële vertegenwoordiger van de minister van Hoger

6 Opgenomen in artikel 62, onder punt 7a van de Vreemdelingenwet in Polen.

7 E-mail Marek Kaleta, manager afdeling Burgerzaken en Vreemdelingen, Regionaal Bureau Neder-Silezië d.d. 21 februari 2013 in reactie op mijn verzoek d.d. 4 februari 2013, aangevuld bij e-mail d.d. 28 februari 2013 in reactie op mijn verzoek d.d. 21 februari 2013.

8 Tweetal e-mails van Katerina Charokopou, rapporteur Directoraat Generaal Migratiebeleid & Sociale Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken d.d. 19 maart 2013 in reactie op mijn verzoek d.d. 21 februari 2013, in aanvulling op een e-mail van Panagiotia Theodosi, medewerkster EMN Griekenland, d.d. 17 juli 2012 in reactie op verzoek EMN Nederland d.d. 13 juni 2012.

9 Bron: Nuffic, *Landenmodule Frankrijk, versie 2*, Den Haag, september 2012, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

Onderwijs. In Frankrijk neemt de particuliere sector een sterke plaats in het hoger onderwijs in. Daarnaast zijn er instellingen die direct onder het ministerie van Hoger Onderwijs vallen alsmede erkende en niet-erkende particuliere instellingen, waarvan de instelling of de opleiding(en) onder de competentie van andere ministeries valt. De voertaal in het onderwijs is het Frans.

Hoger onderwijs

Het Franse hoger onderwijs kent een grote verscheidenheid aan instellingen en diploma's. Er zijn in beginsel twee typen hoger onderwijs: het universitaire onderwijs en het onderwijs aan de Grandes Écoles. Beide geven erkende en niet-erkende diploma's af. De universiteiten zijn autonome interdisciplinaire instellingen die het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek omvatten. Er zijn bijna 90 staats- en particuliere universiteiten in Frankrijk. In het wetenschappelijke onderwijs kunnen twee soorten getuigschriften behaald worden: nationale diploma's en instellingsgetuigschriften. Deze eerste staan onder toezicht van het ministerie van Hoger Onderwijs en Onderzoek, de tweede vallen onder de verantwoordelijkheid van de instelling.

Grande École is een verzamelnaam voor gespecialiseerde scholen met selectie aan de poort, in het bijzonder op het gebied van technisch hoger onderwijs, algemeen bestuur, bedrijfswetenschappen en agrarisch hoger onderwijs. Er zijn zo'n 300 Grandes Écoles in Frankrijk; vele daarvan zijn particulier. De universiteiten vallen geheel onder de nationale wetgeving, terwijl de Grandes Écoles een verschillende status kunnen hebben: het zijn nationale instellingen of niet, die programma's verzorgen die zowel tot nationale als tot instellingsdiploma's kunnen leiden.

Daarnaast bestaan er verschillende vormen van kort hoger onderwijs. Allereerst de zelfstandige, meestal aan een universiteit verbonden instellingen, die kort hoger onderwijs met vele specialisaties verzorgen. Daarnaast wordt kort hoger onderwijs verzorgd door de Lycées technologiques. Opleidingen worden verzorgd in zo'n 140 richtingen aan ongeveer 2400 instellingen in Frankrijk.

Onder de huidige wetgeving is het Franse instellingen voor hoger onderwijs verboden in andere talen dan het Frans te onderwijzen.¹⁰ Uitzonderingen worden gemaakt voor talencursussen en colleges van buitenlandse gastdocenten, maar ook voor de bijna 800 opleidingen aan prestigieuze Grandes Écoles en de business schools. Pogingen van de regering om de bestaande wetgeving te versoepelen en daarmee de concurrentiepositie van

10 Opgenomen in de wet *Toubon* van 1994. Zie: <http://www.globalvis.com/the-toubon-law/>.

Franse onderwijsinstellingen op de internationale studentenmarkt te vergroten, stuitten in het voorjaar van 2013 op groot verzet.¹¹

5.3 IMPLEMENTATIE STUDENTENRICHTLIJN

De uiterste datum waarop de Studentenrichtlijn door de lidstaten in nationaal recht moest zijn omgezet was 12 januari 2007, maar meer dan de helft van de aan de richtlijn gebonden lidstaten – waaronder Frankrijk – haalde deze datum niet. De Commissie heeft dan ook tegen Frankrijk, net als tegen dertien andere lidstaten, een inbreukprocedure ingeleid wegens het niet-tijdig omzetten. Nadat Frankrijk met de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, ter uitwerking van de wet no. 2006-911 van 24 juli 2006 de omzettingsmaatregelen alsnog had aangenomen werd de procedure weer beëindigd. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de voorwaarden die in de verschillende artikelen van de richtlijn zijn opgenomen, waarbij is aangegeven of deze in Frankrijk zijn omgezet in nationaal recht.

Frankrijk heeft de richtlijn niet alleen op studenten maar ook op één van de drie facultatieve categorieën toegepast: ook de bepalingen ter zake van stagiairs werden omgezet. De Franse vreemdelingenregelgeving kent evenals de Nederlandse een meerlagige structuur, maar de verdeling van de regels over de lagen verschilt. Als er voor delegatie wordt gekozen, zijn de belangrijkste argumenten – net als in Nederland – flexibiliteit en slagvaardigheid, maar in Frankrijk zijn de belangrijkste inhoudelijke regels, veel meer dan in Nederland het geval is, in de wet opgenomen.¹²

11 Zie: Verzet tegen 'taal van McDonald's' in Frans HO, 18 april 2013, via: <http://www.transfermagazine.nl> en Engels op Franse universiteiten? 'Een suïcidaal plan', Volkskrant 22 mei 2013, via: <http://www.volkskrant.nl>.

12 Bron: Böcker, A. en A.B. Terlouw, *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, WODC, Den Haag 2012.

Tabel 10. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Frankrijk¹³

Artikel	Voorwaarde	
Categorie omzetting (art. 3)	Studenten	X
	Scholieren	
	Stagiairs	X
	Vrijwilligers	
Algemene voorwaarden (art. 6)	Geldig reisdocument	X
	Geldig voor duur van verblijf	X
	Toestemming ouders/voogd	
	Verzekering ziektekosten	X
	Geen bedreiging openbare orde	X
	Bewijs betaling leges	
	Mobiliteit EU-programma's bevorderen	X
Specifieke voorwaarden studenten (art. 7)	Bewijs van inschrijving	X
	Vereist minimumbedrag per maand	X
	Bewijs taaltoets	
	Bewijs betaling collegegeld	
	Verzekering ziektekosten gekoppeld aan inschrijving	
Mobiliteit studenten (art. 8)	Toelating bij passende studie	X
	Toelating bij deelname uitwisseling	
	Afwijking bij verplichte uitwisseling	
	Gegevens verstrekken autoriteit eerste lidstaat	
Specifieke voorwaarden scholieren (art. 9)	Bewijs toelating school	
	Deelname erkend uitwisseling	
	Bewijs aansprakelijkheid en verblijf gastgezin	
	Minimum en maximum leeftijd scholier	
	Uitwisseling scholieren wederkerig	
Specifieke voorwaarden stagiairs (art. 10)	Eis overeenkomst opleiding	X
	Voldoende middelen	X
	Taalcursus verplicht	
Specifieke voorwaarden vrijwilligers (art. 11)	Leeftijdsvoorwaarden vrijwilligers	
	Verplicht overeenkomst	
	Bewijs organisatie aansprakelijk en verantwoordelijk	
	Cursus taal en cultuur aangeboden	
Verblijfsvergunning studenten (art. 12)	Geldigheidsduur vergunning	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij misbruik	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij geen voortgang	X
Vergunning scholieren (art. 13)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	
Vergunning stagiairs (art. 14)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	X
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	

13 Opgesteld op basis van COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011 en GHK-studie, bijlage 2. Op onderdelen wijkt de (algemene, meer samenvattende) informatie in het verslag van de Europese Commissie af van de meer gedetailleerde informatie uit de bijlage van de GHK-studie.

Artikel	Voorwaarde	
Vergunning vrijwilligers (art. 15)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Verlenging mogelijk	
Intrekking of niet verlengen (art. 16)	Bij fraude, niet voldoen voorwaarden en openbare orde	X
Economische activiteiten studenten (art. 17)	Recht om te werken verleend	X
	Werken als zelfstandige	
	Rekening houden situatie arbeidsmarkt	
	Aanvullend analyse arbeidsmarkt	
	Werkvergunning vereist	
	Maximum aantal uren werken	X
	In eerste jaar beperking arbeid	
Procedurele waarborgen en doorzichtigheid (art. 18)	Meldingsplicht werkgevers	X
	Termijn behandeling, rechtsmiddel-verwijzing	X
	Geen termijn behandeling aanvraag vergunning	
Verkorte procedure (art. 19)	Kennisgeving beroep ontbreekt	
	Verkorte procedure visa of vergunning studenten	X
Leges (art. 20)	Leges vereist voor behandeling aanvraag vergunning	X
Verdere rechten (art. 24)	Verdere rechten	

Doelen Studentenrichtlijn

Zoals eerder beschreven, wil de Europese Commissie met de Studentenrichtlijn van Europa een ‘wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit’ (preambule, onder 6) maken door uniformering van de verblijfsvoorwaarden (inclusief mobiliteit) en verblijfstitels alsmede de regels betreffende de procedure (artikel 1). Voorwaarden om dit doel te bereiken hebben – voor zover het studenten betreft – betrekking op de vereenvoudiging van de toelatingsprocedures (artikelen 6 en 7), het vrij verkeer van studenten binnen Europa (artikel 8) en de versnelling van de toelatingsprocedures (artikel 19). De toename van de studentenmobiliteit kan worden vastgesteld aan de hand van de statistische data zoals opgenomen in Eurostat. De richtlijn bevat in de artikelen 6 en 7 twaalf voorwaarden die betrekking hebben op de toelating van studenten. Frankrijk heeft zeven van de twaalf voorwaarden omgezet. Wordt de implementatie tevens gerelateerd aan het percentage toegekende verblijfsvergunningen voor non-EU studenten in het hoger onderwijs in de aan de richtlijn gebonden lidstaten, dan valt op dat Frankrijk (met een aandeel van 10,5%) verreweg het hoogste percentage kent.¹⁴

¹⁴ Bron: analyse van het verslag van de Europese Commissie. Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.

Artikel 8 regelt het cruciale probleem van mobiliteit van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten.

Slechts één van de vier voorwaarden van dit richtlijn-artikel is door Frankrijk geïmplementeerd door in algemene toelatingscriteria¹⁵ te bepalen dat non-EU studenten een bewijsstuk ontvangen indien tijdig een volledige aanvraag is gedaan voor de toekenning van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden. Op basis van dat bewijsstuk is sprake van rechtmatig verblijf en kan de studie in Frankrijk worden voortgezet.

Frankrijk heeft artikel 19 van de Studentenrichtlijn geïmplementeerd en het mogelijk gemaakt dat tussen de immigratieautoriteiten en de onderwijsinstellingen overeenkomsten gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingsprocedures voor studenten (zie volgende paragraaf).

5.4 TOELATINGSPROCEDURE INTERNATIONALE STUDENTEN

In het studiejaar 2010-2011 studeerden 285.000 internationale studenten in het hoger onderwijs in Frankrijk (54.000 vanuit de EU en 231.000 van daarbuiten). Dat is een stijging van 64% in 10 jaar. Frankrijk staat na de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland op de vierde plaats van landen die wereldwijd, naar aantal internationale studenten, de aantrekkelijkste studiebestemming zijn.¹⁶ De internationale studenten vormen ruim 12% van de totale studentenpopulatie. Veruit de meeste studenten zijn afkomstig uit Afrika (44%), gevolgd door Azië en het Midden Oosten (23%).¹⁷

Van de EU-lidstaten die gebonden zijn aan de richtlijn ontvangt Frankrijk jaarlijks veruit de meeste non-EU studenten. Uit de data in Eurostat blijkt dat er in Frankrijk in 2009 per 100.000 inwoners 83 non-EU studenten waren. Daarmee staat Frankrijk op de derde plek in de rij van lidstaten met de meeste internationale studenten per 100.000 inwoners. Elk studiejaar is een non-EU student collegegeld verschuldigd. Voor door de overheid gefinancierde onderwijsinstellingen is de hoogte ervan wettelijk vastgelegd. In het studie-

15 Artikel L.311-4 en R.311-4 van de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.

16 OECD (2010) *Education at Glance 2010*, Chart C2.3, p. 315, raadpleegbaar via: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>.

17 Bron: presentatie door Ophélie Tardieu, coördinator Frans nationaal contactpunt Europees Migratienetwerk, Ministerie van Binnenlandse Zaken, tijdens jaarlijkse EMN-conferentie, Cyprus 2012, raadpleegbaar via: <http://www.cy2012.eu/index.php/en/political-calendar/areas/justice-and-home-affairs/annual-european-migration-network-conference>.

jaar 2012-2013 ging het om € 181 tot € 596, afhankelijk van de te volgen opleiding. Bij private onderwijsinstellingen gaat het om bedragen tussen de € 3.000 en 10.000.¹⁸

Tabel 11. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Frankrijk¹⁹

2008	2009	2010	2011	2012
52.226	58.738	65.538	65.145	58.633

Een non-EU student heeft een inreisvisum nodig om in Frankrijk te kunnen studeren en moet daarna een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden aanvragen. Daarbij zijn de volgende bewijsstukken van belang:²⁰

- een kopie van een geldig paspoort;
- een kopie van een polis van een ziektekostenverzekering;
- een bewijs van inschrijving aan een publieke of private instelling voor hoger onderwijs;
- een bewijs dat de student beschikt over de noodzakelijke vooropleiding om in het land van herkomst te kunnen studeren en over voldoende taalvaardigheden Frans beschikt, vereist voor de te volgen opleiding;
- een bewijs waaruit blijkt dat de student geen bedreiging vormt voor de openbare orde;
- een bewijs te beschikken over voldoende financiële middelen, en
- een bewijs een aantal specifieke vaccinaties te hebben gekregen (afhankelijk van het land van herkomst).²¹

De mate waarin belemmeringen worden opgeworpen, zoals de hoogte van de leges (artikel 20 Studentenrichtlijn) is gerelateerd aan de met de richtlijn beoogde vereenvoudiging. Vergoedingen/leges mogen niet voor andere doelstellingen dan het financieren van de behandeling van de aanvraag wor-

18 Bron: <http://www.campusfrance.org/en/page/educational-costs>.

19 Bron: Eurostat.

20 Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

21 Laatstgenoemde voorwaarde is gebaseerd op artikel 6, eerste lid onder d van de Studentenrichtlijn. In Nederland geldt een vergelijkbare regeling: de intentieverklaring binnen drie maanden een onderzoek naar en – indien nodig – behandeling van tuberculose te ondergaan. De verplichting voor het onderzoek geldt niet wanneer de migrant de nationaliteit heeft van een lidstaat van de EU/EER, Australië, Canada, Israël, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Suriname, Verenigde Staten van Amerika en Zwitserland. De verplichting voor het onderzoek geldt ook niet wanneer de migrant een EU-verblijfsvergunning heeft voor langdurig ingezetenen, afgegeven door een ander EU-land of zijn/haar gezinslid is en in een ander EU-land reeds als gezinslid van de langdurig ingezetene is toegelaten.

den vastgesteld. Voor de behandeling van een aanvraag van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden geldt in Frankrijk een gereduceerd tarief tussen de € 50 en € 70 (2010) aan verschuldigde leges (vergelijk Nederland 2010: € 433).²² In 2012 was € 157 aan leges verschuldigd voor het inreisvisum c.q. de verblijfsvergunning en de noodzakelijke medische test.²³

Convenantprocedure

De verstrekking van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden is in Frankrijk tevens vormgegeven door de wettelijke mogelijkheid te creëren dat tussen de immigratieautoriteit en de onderwijsinstellingen overeenkomsten (convenanten) gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingsprocedures voor studenten.²⁴ In deze paragraaf volgt een beschrijving van de inhoud van het convenant, afgezet tegen het theoretisch kader (zie hoofdstuk 2). Ook besteed ik aandacht aan het ruilelement bij het convenant: heeft het geleid tot een versnelling van de procedure?

Na een succesvol experiment in 1999 is met een circulaire van mei 2000²⁵ in artikel R.311-1 van de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* de mogelijkheid opgenomen dat een overeenkomst gesloten kan worden tussen de staat (in casu de immigratieautoriteit/hoofd van het departement) en een instelling voor hoger onderwijs.

Artikel R311-1

Elke vreemdeling van achttien jaar of ouder die een verblijfsvergunning op grond van artikel L. 311-3 aanvraagt, moet zich melden bij de prefectuur of sub-prefectuur, om een aanvraag te ondertekenen die overeenkomt met de categorie waartoe de vreemdeling behoort. De prefectuur of sub-prefectuur kan verlangen dat aanvragen voor verblijfsvergunningen worden voorgelegd aan de politie of de burgemeester van de woonplaats van de aanvrager.

De prefectuur of sub-prefectuur kan ook voorschrijven:

1. dat bewijsstukken van de woonplaats, afhankelijk van de categorie, verzonden moeten worden per post; 2. dat het verzoek om een tijdelijke verblijfsvergunning als 'student' is ingediend door onderwijsinstellingen die voor dit doel een overeenkomst hebben gesloten met de Staat.

22 Bron: *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, GHK, Brussel 2010.

23 Bron: European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Study 2012, juni 2013, bijlage 2.

24 In de bijlage is de tekst van het convenant opgenomen.

25 Circulaire van het ministerie van Onderwijs en het ministerie van Binnenlandse Zaken van 12 mei 2000, nr. NOR: INT/D/00/00111/C.

De documenten die door de vreemdeling worden overgelegd ter staving van zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning, dienen vergezeld te gaan van een vertaling in het Frans, opgemaakt door een gecertificeerde vertaler.

Onverminderd het gestelde in de eerste paragraaf, dienen vreemdelingen die buiten Frankrijk de vergunning als bedoeld in artikel L. 317-1 of een verlenging van een aanvraag willen indienen, zich te wenden tot de Franse consulaire vertegenwoordiging in het land van de aanvrager.

Frankrijk kende daarmee al een verkorte toelatingsprocedure voor studiedoeleinden op basis van een convenant, voordat er sprake was van implementatiemaatregelen ter zake van de Studentenrichtlijn. Om zowel de culturele als economische doelstellingen te bereiken om wereldwijd te kunnen concurreren op het gebied van kennis en economie, hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Onderwijs eind vorige eeuw gezocht naar manieren om de administratieve procedures voor de toelating van internationale studenten te vereenvoudigen. Het voorstel was om, aansluiting zoekend bij reeds op contractuele basis bestaande initiatieven, instellingen voor hoger onderwijs de loketfunctie te geven voor de administratieve handelingen die ten behoeve en door internationale studenten moeten worden uitgevoerd. In de uitvoeringspraktijk waren op dat moment al afspraken gemaakt tussen prefecturen en enkele onderwijsinstellingen met betrekking tot de gebundelde indiening van aanvragen voor verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden. Hierdoor hoefde de internationale student, nadat de prefectuur de aanvraag had gecontroleerd en beoordeeld, alleen de oproep af te wachten om de verblijfsvergunning af te halen.²⁶

De volgende voordelen van het convenant ter vereenvoudiging van de administratieve procedure voor de toelating van studenten van buiten de EU, werden genoemd:

- de overeenkomst draagt bij aan het verbeteren van het imago van Frankrijk op dit terrein;
- de overeenkomst is een uiting van wederzijds vertrouwen, met respect voor de autonomie van beide partijen;
- de overeenkomst is flexibel genoeg als het gaat om praktische werkafspraken en de inzet van middelen en medewerkers van zowel onderwijsinstellingen als de prefectuur, en
- de overeenkomst maakt het mogelijk om te gaan met de territoriale bevoegdheid van de prefectuur. Omdat de internationale student die is ingeschreven aan een onderwijsinstelling niet altijd ook daadwerkelijk in hetzelfde departement woont waar ook de instelling gevestigd is, kan de

²⁶ Bron: *Ibid.*, p. 1-2.

aanvraag op basis van het convenant naar de verantwoordelijke prefectuur worden doorgestuurd.

Nadrukkelijk blijft de prefectuur verantwoordelijk voor de beoordeling van de aanvraag en de toekenning van verblijfsvergunningen.²⁷

Tabel 12. Lopende convenanten academisch jaar 2013

Prefectuur	Onderwijsinstelling
6 Alpes-Maritimes	CROUS de Nice
13 Bouches-du-Rhône	CROUS de Marseille CROUS d'Aix-en-Provence
21 Côte d'Or	Université de Bourgogne à Dijon
25 Doubs	Université de Franche-Comté à Besançon
29 Finistère	Université de Bretagne Occidentale (Brest)
33 Gironde	CROUS de Bordeaux
34 Hérault	PRES Universités de Montpellier
35 Ille et Vilaine	Convention avec le Pôle universitaire
38 Isère	Point d'accueil mutualisé à Grenoble ou Saint-Martin d'Hères
44 Loire-Atlantique	Université à Nantes
45 Loiret	Université (campus d'Orléans La Source)
49 Maine-et-Loire	Université Angers
51 Marne	Espace d'accueil mutualisé pour les étudiants à Reims
66 Pyrénées-Orientales	Université Perpignan Via Domitia à Perpignan
67 Bas-Rhin	Maison de l'étudiant sur le campus de Strasbourg
68 Haut-Rhin	Université de Haute-Alsace (Mulhouse)
69 Rhône	Espace Multiservices étudiant Lyon
76 Seine-Maritime	Campus universitaire à Mont-Saint-Aignan
78 Yvelines	PRES Université de Saint-Quentin en Yvelines
87 Haute-Vienne	Université de Limoges
91 Essonne	Ecole Polytechnique (pour les établissements du plateau de Saclay)
93 Seine-Saint-Denis	Point d'accueil mutualisé Universités Paris VIII et Paris XIII à Saint-Denis
94 Val de Marne	Université Paris XII à Créteil

De mogelijkheid – derhalve geen verplichting – om een convenant aan te gaan, geldt voor het gehele Franse grondgebied. Convenanten worden echter met name aangegaan met onderwijsinstellingen in steden of geografische gebieden waar het aantal internationale studenten hoog is.²⁸ Er bestaat in Frankrijk geen openbaar register van instellingen waarmee een overeenkomst voor een vereenvoudigde toelating van internationale studenten is

²⁷ Bron: *Ibid.*, p. 2-3.

²⁸ Bron: e-mail Caroline Muller, medewerker Frans nationaal contactpunt Europees Migratienetwerk, ministerie van Binnenlandse Zaken, d.d. 12 juli 2012, in reactie op mijn verzoek via het Nederlands nationaal contactpunt Europees Migratienetwerk d.d. 13 juni 2012.

gesloten. Volgens opgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken²⁹ was bij de start van het academisch jaar 2013 met (slechts) 24 instellingen voor hoger onderwijs in 23 verschillende departementen een convenant aangegaan (zie tabel 12).

Er is geen informatie beschikbaar over het aantal internationale studenten dat een verblijfsvergunning heeft verkregen op basis van de convenantprocedure. Er zijn wel cijfers per departement (en dus van iedere prefectuur), maar binnen een departement vallen niet alle internationale studenten onder de convenantprocedure. Het ligt voor de hand dat dit soort convenanten vooral wordt toegepast voor de universiteiten die de meeste studenten ontvangen.³⁰

Het convenant bestaat uit vijf artikelen. Twee daarvan zijn concreet van aard en verplichtend van karakter. Zo mag de universiteit voor het indienen van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor internationale studenten geen enkele financiële vergoeding vragen aan de student (artikel 1). Ook is limitatief opgenomen (in artikel 3) welke bewijsstukken het dossier dient te bevatten: een kopie van het identiteitsbewijs van de student, een bewijs van de rechtmatige toegang tot het grondgebied, een bewijs van voldoende inkomsten van de student en een bewijs van inschrijving aan de universiteit. Andere bepalingen zijn procedureel en tamelijk praktisch van aard: de dossiers voor de aanvraag van de verblijfsvergunning worden samengesteld door de universiteit en vervolgens verstuurd naar het hoofd van het departement dat ze verder behandelt (artikel 2). De dossiers worden samengesteld door medewerkers die door de universiteit aangewezen en daartoe opgeleid zijn, of door ambtenaren van het departement die tijdelijk werkzaam zijn bij de universiteit, op voorwaarde dat de universiteit de benodigde ruimtes reserveert om de betreffende studenten te ontvangen. Artikel 3 regelt dat personeel dat verantwoordelijk is voor de ontvangst van het dossier aan de student die een volledig dossier inlevert een verklaring zal overhandigen, ondertekend door diegene die het dossier in ontvangst heeft genomen en voorzien van de stempel van het departement of de universiteit waar de internationale student staat ingeschreven.

In de overeenkomst is vastgelegd binnen welke termijn de verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden door de bevoegde instantie worden afge-

29 E-mail d.d. 31 juli 2013 van Laurent Friboulet, hoofd van de afdeling *Communautaires, Outre-mer et autres migrants*, sub-directoraat Verblijf en Tewerkstelling, directoraat Immigratie, Secretariaat-generaal voor Vreemdelingenzaken en Integratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

30 E-mail d.d. 20 september 2013 van Laurent Friboulet, hoofd van de afdeling *Communautaires, Outre-mer et autres migrants*, sub-directoraat Verblijf en Tewerkstelling, directoraat Immigratie, Secretariaat-generaal voor Vreemdelingenzaken en Integratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

geven. Artikel 4 spreekt over 'zo spoedig mogelijk', maar niet later dan drie weken na het indienen van het volledige dossier. Het departement verifieert hiertoe het dossier en stuurt de internationale student een oproep om de verblijfsvergunning af te halen. Indien nodig, roept het departement de internationale student op voor meer informatie. Wanneer de afgifte van een verblijfsvergunning wordt geweigerd, stelt het departement de aanvrager daarvan in kennis, met afschrift aan de universiteit.

Het convenant bevat geen bepalingen over de naleving, geschilbeslechting of schorsing ervan. In artikel 5 is slechts geregeld dat de overeenkomst door elk van beide partijen kan worden opgezegd, met inachtneming van een opzegtermijn van drie maanden. Het artikel bevat ook de ingangsdatum van de overeenkomst: de eerste dag van september van het volgende studiejaar. Verlenging vindt daarna telkens stilzwijgend plaats. Er is geen toelichting bij het convenant opgenomen.

Tot dusver werken de convenanten goed, zijn de betrokken partijen tevreden en worden de overeenkomsten verlengd.³¹ Elk convenant is uniek: de overeenkomst wordt aangepast aan de lokale context en aan de middelen (logistiek, menselijk en plaatselijk), zodat deze voor partijen passend is. Sommige overeenkomsten voorzien slechts in het in behandeling nemen van dossiers van internationale studenten die een eerste verblijfsvergunning aanvragen, terwijl andere overeenkomsten zien op zowel de eerste aanvraag voor een verblijfsvergunning alsook de verzoeken om verlenging.³²

Doorlooptijd

Uit onderzoek blijkt dat de doorlooptijd van de toelatingsprocedure voor studiedoeleinden '1 dag tot enkele weken' bedroeg.³³ Recentere informatie met betrekking tot de duur van de procedure van vergunningverlening voor studiedoeleinden maakt duidelijk dat, wanneer door de immigratieautoriteit niet binnen vier maanden nadat de aanvraag volledig is ingediend gereageerd is, deze als afgewezen kan worden beschouwd.³⁴ Op basis van de tussen de immigratieautoriteit en de onderwijsinstellingen af te sluiten overeenkomst worden verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden echter zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen drie weken na het indienen van het volle-

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 Bron: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Admission of third country nationals to an EU member state for the purposes of study or vocational training and admission of persons not gainfully employed*, final report, Brussel, augustus 2000, p. 33.

34 OIM-IOM, *Comparative study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal migration, including an assessment of the conditions and formalities imposed by each Member State for newcomers*, februari 2008, p. 559.

dige dossier afgegeven (artikel 4). Of de streeftermijnen feitelijk ook worden gehaald heb ik niet kunnen achterhalen, omdat daarover geen informatie beschikbaar was.

Tabel 13. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Frankrijk

	2000	2008
Reguliere procedure	1 dag tot enkele weken	Maximaal 4 maanden
Convenantprocedure	Maximaal 3 weken	Maximaal 3 weken

Over de feitelijke doorlooptijd van de procedure voor de afgifte van verblijfsvergunningen in het kader van het convenant beschikt het ministerie van Binnenlandse Zaken niet over statistieken. Daarbij wordt opgemerkt door de respondent dat de convenantprocedure niet per se tot doel of gevolg heeft de doorlooptijd te verkorten. Het doel is allereerst om de procedure voor de internationale studenten te vergemakkelijken door ervoor te zorgen dat ze niet hoeven te veranderen van prefectuur. Het tweede doel is om de balies van de prefecturen te ontlasten. De afhandeling van de aanvragen voor een verblijfsvergunning (zowel de eerste aanvraag als de verlenging) blijft namelijk onder de expertise van de prefectuur vallen. De aanvragen worden meestal niet beoordeeld op het *admission office* van de universiteit (daar beoordeelt men alleen de volledigheid van het dossier alvorens het door te sturen naar de prefectuur). Maar tegelijkertijd is het ook zo dat sommige overheden juist wel willen dat de beslissing wordt genomen op de universiteit zelf.³⁵

5.5 KWALITEITSBORGING EN POSITIONERING ONDERWIJSSECTOR

Het kwaliteitszorgsysteem in Frankrijk is gebaseerd op het principe van reguliere nationale evaluatie van hoger onderwijsinstellingen, onderwijsaanbod en certificatie. Op grond hiervan worden door de staat beslissingen over accreditatie genomen. Accreditatie geldt voor een beperkte duur met een maximum van zes jaar. De externe visitatie omvat alle activiteiten van de instellingen: bestuur, management, onderwijsaanbod en onderwijsmethoden, sociale activiteiten en onderzoek.

In 2007 is de nationale accreditatie organisatie *L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (AERES) opgericht met als taak het gehele hoger onderwijs en onderzoek in Frankrijk te evalueren. De hoger onderwijsprogramma's worden niet meer vooraf vastgesteld, maar de instel-

35 E-mail d.d. 20 september 2013 van Laurent Friboulet, hoofd van de afdeling *Communautaires, Outre-mer et autres migrants*, sub-directoraat Verblijf en Tewerkstelling, directoraat Immigratie, Secretariaat-generaal voor Vreemdelingenzaken en Integratie van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

lingen stellen binnen enkele randvoorwaarden eigen programma's samen. De kwaliteitszorg en evaluatie vindt vervolgens via de AERES plaats. Accreditatie wordt verleend door het Ministerie van Hoger Onderwijs op basis van rapporten van de AERES.

Bestuurlijke gebruiken

Artikel 2 van de Studentenrichtlijn definieert een hoger onderwijsinstelling als 'een openbare of particuliere instelling die door de ontvangende lidstaat wordt erkend en/of waarvan de studies overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken worden erkend voor de doeleinden van deze richtlijn'. Artikel 12 van de richtlijn bepaalt dat een verblijfstitel kan worden ingetrokken of niet worden verlengd indien de houder ervan 'volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie'. Daarmee kunnen de richtlijn-bepalingen mede (gedeeltelijk) door middel van zelfregulering worden geïmplementeerd. In april 2012 heb ik via het Nederlands contactpunt van het Europees Migratienetwerk een aantal onderzoeksvragen uitgezet: is in Frankrijk vorm gegeven aan de in de beide artikelen van de Studentenrichtlijn gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken'? Voor de resultaten van deze bevraging wordt verwezen naar de bijlage bij dit proefschrift alsmede de publicatie op de website van het EMN.³⁶

Uit de Franse reactie blijkt dat het begrip 'bestuurlijke gebruiken' uit de beide artikelen niet is omgezet in nationaal recht. Artikel R.313-9 van de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* bepaalt dat de ontvangende onderwijsinstelling dient te handelen onder bepaalde voorwaarden, die in overeenstemming zijn met de geldende wet- en regelgeving. De mogelijkheid om internationale studenten te ontvangen onder dergelijke omstandigheden, kan worden onderworpen aan controle door de instantie die verantwoordelijk is voor de toelating van vreemdelingen. Daarnaast is er geen enkele andere bepaling met betrekking tot artikel 2 van de Studentenrichtlijn. In de praktijk is van belang dat de inschrijving aan een instelling voor hoger onderwijs de internationale student de status van student verschaft, en dat het met succes volgen van het curriculum leidt tot een diploma en/of graad. Onderwijsinstellingen zijn autonoom als het gaat om de selectie van studenten (wervingsbeleid) en de organisatie van het onderwijs (onderwijsaanbod en de inhoud van de opleiding).

Frankrijk heeft de bepaling ter zake van de studievoortgang niet rechtstreeks omgezet in nationaal recht. De behandeling van een aanvraag voor verlenging van een verblijfsvergunning vindt plaats aan de hand van een

36 Bron: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=15B47E2441AD6CCD8FE7D71C62388C1C?entryTitle=Students>.

aantal criteria, gebaseerd op jurisprudentie van vóór de Studentenrichtlijn.³⁷ Deze jurisprudentie is verwerkt in een circulaire,³⁸ waarin de procedure is beschreven. Aanvragen voor de jaarlijkse verlenging van een verblijfsvergunning worden getoetst aan het principe van 'daadwerkelijk en serieus studeren', zulks naar het oordeel van de onderwijsinstelling. Het 'daadwerkelijk studeren' ziet op de aanwezigheid tijdens colleges en werkgroepen; het 'serieus studeren' heeft betrekking op het deelnemen aan tentamens en het behalen van studiepunten: het levert voor de student een probleem op wanneer weinig studiepunten worden behaald of zonder geldige reden niet wordt deelgenomen aan herkansingen. In z'n algemeenheid wordt het niet behalen van twee tentamens de internationale student niet tegengeworpen. De beoordeling van de individuele situatie van de student alsmede de begeleiding van de student door de onderwijsinstelling is hierbij telkens van belang.³⁹

Binding

Van de studenten van buiten de EU blijft ongeveer één op de drie na het behalen van een diploma in Frankrijk werken. Wettelijk bestaat sinds 2006 voor alumni met een masterdiploma de mogelijkheid gedurende een half jaar werk te zoeken in Frankrijk, zonder dat de werkgever hoeft aan te tonen dat het onmogelijk is een evenzeer geschikte Fransman voor de positie te vinden. Hoewel verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden worden afgegeven met het perspectief dat een student uiteindelijk naar zijn eigen land terugkeert, worden er jaarlijks zo'n 15.000 verblijfsvergunningen voor werknemers afgegeven, van wie de meesten internationale studenten waren die na het behalen van hun diploma een baan in Frankrijk vonden.⁴⁰

5.6 ONEIGENLIJK GEBRUIK STUDIEROUTE

Gevallen van oneigenlijk gebruik kunnen in verschillende fasen in het migratieproces en door diverse instanties worden opgespoord. Oneigenlijk gebruik van de status als student wordt echter voornamelijk opgemerkt bij de behandeling van aanvragen voor verlenging van de verblijfsvergunning, hetgeen

37 CE 11 maart 1988 *Min de l'intérieur c/EL HASNI* req No. 173227, CE 20 juni 1997 *RAHARIVELO*, en CE 19 maart 1998 *M.ZEROUALE*.

38 Circulaire van 7 oktober 2008, NOR : IMI/I/08/00042/C1.

39 Zie ook: ICPD, *Admission of third country nationals to an EU Member State for the purposes of study or vocational training and admission of persons not gainfully employed, final report*, augustus 2000, p. 102.

40 Bron: *Frans 'zoekjaar' afgeschaft*, 5 oktober 2011, via: <http://www.transfermagazine.nl>. Zie ook: *Frankrijk herstelt 'zoekjaar'*, 12 juni 2012, via: <http://www.transfermagazine.nl>.

leidt tot afwijzing van de aanvraag. Indicatoren van mogelijk oneigenlijk gebruik zijn: aanvragen voor vergunningen voor doeleinden die geen verband houden met de studie, achterblijvende studievoortgang of overtreding van de voorwaarden die gelden voor het verrichten arbeid door internationale studenten.

De Franse autoriteiten houden geen lijst bij van geconstateerde gevallen van oneigenlijk gebruik door vreemdelingen met de status van student. Daarom is het moeilijk in te schatten wat de omvang van dit verschijnsel is en of bepaalde nationaliteiten van studenten, onderwijsinstellingen of opleidingen gerelateerd kunnen worden aan het oneigenlijk gebruik.⁴¹ Op basis van berichten die verschenen zijn in de Franse media kan wel een aantal voorbeelden van oneigenlijk gebruik worden aangehaald. Hierbij kunnen twee soorten fraude worden onderscheiden: inschrijvingsfraude en fraude met vervalste documenten.

Voorbeeld van inschrijvingsfraude

In 2010 bleek na een klacht van een universiteit in Parijs dat een crimineel netwerk tegen betaling van 2.000 tot 3.000 euro een aantal Chinese studenten dat niet het vereiste niveau van de Franse taal beheerste, geholpen had aan een inschrijving aan de universiteit. Een groot deel van deze studenten was al in Frankrijk ten tijde van de inschrijving en had voorafgaand aan de inschrijving een studiejaar aan een andere universiteit afgebroken. Het ging om zo'n 50 tot 60 gevallen; 10% van alle Chinese studenten die aan de universiteit stonden ingeschreven.⁴²

Voorbeeld van fraude met vervalste documenten

In 2011 maakte onderzoek door het Parijse parket duidelijk dat een medewerker van een private Parijse Grande Ecole een groot aantal Indiase onderdanen van valse diploma's en valse inschrijvingsbewijzen voorzag, zodat zij naar Frankrijk konden komen. Naar schatting hadden op deze manier 400 illegale immigranten toelating verkregen. Het onderzoek kwam voort uit een signaal van de ambassade van Frankrijk in India, dat een duidelijke toename van het aantal certificaten

41 Bron: *Immigration of international students to France*, Frans nationaal contactpunt Europees Migratienetwerk, Ministerie van Binnenlandse Zaken, september 2012, p. 67-72, raadpleegbaar via: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>.

42 *Parijs-XIII dupée par des étudiants chinois*, Liberation, 10 november 2010, <http://www.liberation.fr/societe/01012301898-paris-xiii-dupee-par-des-etudiants-chinois>.

*had opgemerkt, uitgereikt aan Indiase studenten door één enkele onderwijsinstelling.*⁴³

Uit berichten in de media blijkt dat de geconstateerde onregelmatigheden met name betrekking hebben op het groeiend aantal Chinese studenten in Frankrijk. Oneigenlijk gebruik komt vrij vaak voor bij zogenoemde ‘champignon-instellingen’: niet-erkende privéscholen die vaak na twee of drie jaar sluiten, meldt Le Figaro.⁴⁴ Daarnaast kwam in 2009 een omvangrijk schandaal aan het licht waarbij honderden Chinese studenten hun diploma’s bleken te hebben gekocht van de Universiteit van Toulon.⁴⁵

Een rapport uit 2005 van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Hoger Onderwijs en Onderzoek over de selectie en toelating van Chinese studenten, maakte duidelijk dat er sprake was van een hoge uitval van studenten die na het eerste studiejaar waarin een taalcursus Frans werd gevolgd, niet doorstroomden naar de reguliere opleiding. De onvoldoende beheersing van de Franse taal is een van de grootste problemen volgens het rapport, en de test van het Frans als vreemde taal is niet betrouwbaar genoeg als barrière tegen oneigenlijk gebruik van de studieroute. Beide ministeries concludeerden dat actiever zou moeten worden ingezet op de mobiliteit van studenten voor opleidingen op master- en PhD-niveau in plaats van voor taalcursussen.⁴⁶

De prefectuur controleert de naleving door internationale studenten van de beperking op de werktijden. Een student kan alleen tewerkgesteld worden indien de werkgever daartoe vooraf toestemming heeft verkregen van de prefectuur. Er geldt een limiet van 60% van een fulltime dienstverband voor een jaar (artikel L313-5 van de *Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du*

43 *Les étudiants étaient des clandestins*, Le Parisien, 9 september 2011, <http://www.leparisien.fr/faits-divers/les-etudiants-etaient-des-clandestins-09-09-2011-1599020.php>.

44 Zie: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/09/18/01016-20110918ARTFIG00259-des-filieres-piegent-les-etudiants-etrangeers.php>.

45 Bron: *Diplomazwandel buitenlandse studenten in Parijs*, 26 september 2011, via: <http://www.transfermagazine.nl>. Zie ook: <http://www.franceinfo.fr/france-societe-2009-04-15-universite-de-toulon-vrai-traffic-pour-faux-diplomes-279204-9-12.html>, Jacques Philippe, *Trafic de diplômes: Enquête à l’université de Toulon*, Le Monde, 29 juli 2009, http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/05/05/trafic-de-diplomes-enquete-a-l-universite-de-toulon_1189071_3224.html en Jacques Philippe, *Université de Toulon: Laroussi Oueslati révoqué de la fonction publique*, Le Monde, 21 mei 2010, http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/05/21/universite-de-toulon-laroussi-oueslati-revoque-de-la-fonction-publique_1361324_3224.html.

46 Cerisier-Ben Guiga Monique, Blanc Jacques, *L’accueil des étudiants étrangers en France*, Rapport nr. 446 (2004-2005), juin 2005, raadpleegbaar via: <http://www.senat.fr/rap/r04-446/r04-4461.pdf>.

droit d'asile), waarbij bij overschrijding daarvan strenge sancties kunnen worden opgelegd. Zo kan als sanctie de verblijfsvergunning van de student worden ingetrokken. Voor de onderwijsinstellingen die een convenant hebben afgesloten met de Franse immigratieautoriteit geldt dat een sanctie eruit kan bestaan dat de overeenkomst wordt opgezegd. Daarmee vervalt de streeftermijn voor de behandeling van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden voor derdelander studenten (maximaal 3 weken) en geldt de duur van de reguliere procedure (maximaal 4 maanden).

Praktische maatregelen om oneigenlijk gebruik op te sporen en te voorkomen

De Franse autoriteiten hebben verschillende maatregelen genomen om oneigenlijk gebruik op te sporen en te voorkomen. Zo wordt bij de behandeling van visumaanvragen voor een studie in Frankrijk specifiek op een aantal zaken gelet: verificatie van de kwalificaties en beoordeling van het studieplan dat de student wil uitvoeren. Bovendien moeten internationale studenten die zich willen inschrijven aan een Franse instelling voor hoger onderwijs de resultaten van hun taalttest Frans overleggen.

Er zijn veel internationale studenten die zich, vóór de aanvang van hun studie in Frankrijk, bij onderwijsinstellingen inschrijven om de beheersing van de Franse taal te verbeteren. Omdat er vele van dergelijke instellingen bestaan, hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken, Hoger Onderwijs en Onderzoek, en Cultuur een keurmerk ontwikkeld, waarmee beoogd wordt de kwaliteit van de aangeboden taalopleiding en diensten te garanderen.

5.7 CONCLUSIE

Frankrijk kent in vergelijking met andere Europese landen die gebonden zijn aan de Studentenrichtlijn verreweg het hoogste percentage non-EU studenten. Het land was niet tijdig met implementatie van de Studentenrichtlijn, maar heeft deze naast studenten ook voor stagiairs opgezet. Er zijn zeven van de twaalf voorwaarden uit de Studentenrichtlijn die betrekking hebben op de toelating van internationale studenten omgezet. De hoogte van de leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden (van 50 tot 70 euro in 2010 opgelopen tot 157 euro in 2012) lijkt geen belemmering van betekenis te vormen. Van artikel 8, ter zake van de mobiliteit van studenten die al zijn toegelaten in een eerste lidstaat en hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten, werd maar één van de vier stimulerende voorwaarden geïmplementeerd. Het doel van de richtlijn – toename mobiliteit – is behaald in Frankrijk: Eurostat-cijfers laten door de jaren heen een aanzienlij-

ke toename van de toch al forse aantallen internationale studenten zien.⁴⁷ Achtergrond hiervan is met name de beheersing van de Franse taal: de studenten zijn met name afkomstig uit Afrika.

Net als in Nederland is in Frankrijk wettelijk geregeld dat tussen de immigratieautoriteiten en de onderwijsinstellingen een overeenkomst gesloten kan worden met het doel de administratieve procedure voor de toelating van studenten van buiten de EU te versnellen (op basis van artikel 19 Studentenrichtlijn). Benadrukt moet worden dat de systematiek van convenanten al bestond voorafgaand aan de richtlijn (net als in Nederland). Aan het convenant liggen doelmatigheidsargumenten ten grondslag (efficiëntere inrichting administratieve procedures). Overigens wordt de overeenkomst in Frankrijk niet met alle onderwijsinstellingen afgesloten, maar alleen in die steden of geografische gebieden waar het aantal internationale studenten hoog is (selectief). In Nederland is het convenant verplicht voor alle onderwijsinstellingen die internationale studenten willen inschrijven. Hoewel er geen informatie over de feitelijke duur van de doorlooptijden van de procedure van vergunningverlening voor studiedoeleinden beschikbaar is en om die reden geen gedegen vergelijking gemaakt kan worden van de ontwikkeling van de doorlooptijd tussen een aantal kalenderjaren, kan gesteld worden dat de in het convenant opgenomen maximum termijn (drie weken) relatief kort is en in elk geval korter lijkt dan de termijn die in eerder onderzoek genoemd werd (maximaal vier maanden, 2007).

Uit de geconstateerde gevallen blijkt dat oneigenlijk gebruik door onderwijsinstellingen en studenten ook voor komt in relatie tot het convenant, althans de immigratie naar Frankrijk op basis van vervalste vooropleidingdocumenten of onrechtmatig verkregen inschrijfbewijzen. Versnelling van de procedure is alleen effectief wanneer het verleende vertrouwen hand in hand gaat met een adequaat controlemechanisme.

47 Het aantal internationale studenten 2012 laat echter weer een daling zien.

In Nederland is bij de implementatie van de Studentenrichtlijn voor enkele bepalingen door de overheid verwezen naar de Gedragscode internationale student hoger onderwijs, een product van zelfregulering door het onderwijsveld. Hoe gaan andere landen, in vergelijking met Nederland, om met dit instrument van zelfregulering in relatie tot (de implementatie van) de Studentenrichtlijn? Kennen meer lidstaten op dit terrein eigen gedragsregels van het onderwijsveld, in aanvulling op wettelijke bepalingen van de overheid? In dit hoofdstuk wordt in twee delen de gedragscode in drie lidstaten geanalyseerd. Het eerste deel betreft de aan de Studentenrichtlijn gebonden lidstaat: de gedragscode in Estland. Deel twee ziet op de lidstaten die niet gebonden zijn aan de richtlijn: de gedragscodes in Denemarken en Ierland. In de inleidende paragraaf beschrijf ik de wijze waarop de selectie van de drie lidstaten heeft plaatsgevonden. Daarna volgen in drie paragrafen, onderverdeeld in een aantal subparagrafen, de betreffende landen. De eerste subparagraaf schetst het institutioneel kader. Daarna breng ik in de tweede subparagraaf voor Estland in kaart hoe aldaar de Studentenrichtlijn is geïmplementeerd. Zijn ook die bepalingen geïmplementeerd, die betrekking hebben op de doelen van de Studentenrichtlijn? Dan volgt de kern van elke paragraaf waarin het instrument van zelfregulering centraal staat. Wat is er geregeld op het gebied van de kwaliteitsborging en voorlichting door de onderwijssector en hoe dat heeft uitgewerkt op de verbetering in de wijze van voorlichting geven? In de laatste subparagraaf wordt voor elke lidstaat antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de instrumenten van zelfregulering oneigenlijk gebruik van de studieroute tegengaan. Welke vormen van oneigenlijk gebruik worden gesignaleerd en zijn deze gerelateerd aan het instrument van zelfregulering of staan ze er los van? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

6.1 SELECTIE LIDSTATEN

Op 1 december 2011 is een vragenlijst toegezonden aan medewerkers van de ministeries van onderwijs van de lidstaten (enquête). De contactpersonen zijn op mijn verzoek geselecteerd door het Nederlandse Contactpunt van het Eurydice-netwerk, een informatienetwerk op het gebied van onderwijs in Europa. Het doel van Eurydice is het produceren en verspreiden van betrouwbare en vergelijkende informatie over onderwijssystemen en -beleid in

de verschillende Europese landen. De vragenlijst bevatte 23 vragen over onder meer de wijze van implementatie van de Studentenrichtlijn, de doorlooptijden van de vreemdelingenrechtelijke procedures (voor studie), de hoogte van de leges en mogelijke problemen die zich op het gebied van internationale studenten hebben voorgedaan. In de vragenlijst is ook specifiek gevraagd naar het bestaan van gedragscodes of andere instrumenten van zelfregulering door de onderwijssector op het terrein van internationale studenten. Van de 26 aangeschreven lidstaten werd van dertien lidstaten (respons 50%) een reactie ontvangen: elf landen vulden de vragenlijst (gedeeltelijk) in en de benaderde personen van twee landen gaven aan niet in staat te zijn de gevraagde gegevens te verstrekken.

Een aanvullende bevraging bestaande uit een drietal vragen is op 4 april 2012 uitgezet via het Nederlands contactpunt van het Europees Migratienetwerk (EMN). De vragen zagen op de toepassing door de lidstaten van het begrip 'bestuurlijke gebruiken' uit de artikelen 2 (definitie onderwijsinstelling) en 12 (definitie studievoortgang) van de Studentenrichtlijn alsmede het gebruik van door de onderwijssector ontwikkelde gedragscodes, in aanvulling op wettelijke bepalingen. Van zeventien van de 26 bevraagde lidstaten werd een reactie ontvangen (respons ruim 65%). De EMN-bevraging leverde derhalve vier reacties meer op dan de bevraging via de enquête; tien lidstaten reageerden op zowel de enquête als de EMN-bevraging, drie lidstaten reageerden alleen op de enquête en zeven lidstaten reageerden alleen op de EMN-bevraging. Voor de resultaten van deze bevraging wordt verwezen naar de bijlage alsmede de publicatie op de website van het EMN.¹

De reacties van de lidstaten op de enquête en EMN-bevraging maken duidelijk dat naast Nederland drie andere lidstaten een gedragscode kennen op het gebied van de kwaliteitsborging en positionering van de hoger onderwijssector: Estland, Denemarken (twee gedragscodes) en Ierland.

DEEL 1 GEBONDEN AAN DE STUDENTENRICHTLIJN

Estland is, net als Nederland, gebonden aan de Studentenrichtlijn en komt in het eerste deel van dit hoofdstuk aan de orde.

1 Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive__4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

6.2 ESTLAND

6.2.1 Institutioneel kader

Estland maakt samen met Litouwen en Letland deel uit van de Baltische Staten. Sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 is het land een onafhankelijke republiek. In mei 2004 werd Estland lid van de Europese Unie; het land is gebonden aan de Studentenrichtlijn. Het Parlement, de regering en het ministerie van Onderwijs en Wetenschap zijn verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid. De voertaal in het onderwijs is over het algemeen het Ests.

Het Estse hoger onderwijs kent een binair stelsel, met een onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.² Dit kan gevolgd worden aan negen universiteiten (zes publiek en drie particulier) en 22 instellingen voor hoger beroepsonderwijs (tien publiek en twaalf particulier). Naast staatsinstellingen wordt hoger onderwijs ook verzorgd door particuliere instellingen. Deze laatste bieden vooral opleidingen aan op het gebied van management, financiën en theologie. Sinds 2002 worden in Estland bachelor- en masteropleidingen aangeboden. De toelating tot het hoger onderwijs is decentraal en geschiedt op instellingsniveau. De resultaten van het landelijke centraal eindexamen van het voortgezet onderwijs vormen de basis voor toelating. De hoger onderwijsinstellingen mogen zelf nadere, decentrale toelatingseisen formuleren in de vorm van examens, interviews of een proeve van bekwaamheid.

Universiteiten in Estland verzorgen academisch onderwijs en daarnaast soms ook hoger beroepsgericht onderwijs. De nominale studieduur van universitaire bacheloropleidingen is over het algemeen zes semesters, hetgeen overeenkomt met 180 ECTS. De daaropvolgende masteropleidingen duren gemiddeld twee jaar, zodanig dat de totale studieduur van de bachelor- en aansluitende masteropleiding samen ten minste vijf jaar, ofwel 300 ECTS, bedraagt. De opleidingen geneeskunde, tandheelkunde, farmacie, diergeneeskunde, architectuur, civiele techniek en lerarenopleidingen bestaan uit een cyclus en kennen geen onderverdeling in bachelor-master. De studieduur van de opleidingen geneeskunde en diergeneeskunde is zes jaar (360 ECTS). Toegang tot de promotie geven alle afsluitende universitaire examens met de graad van magister. De duur van de promotie is gemiddeld drie tot vier jaar.

Hogescholen verzorgen in Estland het hoger beroepsonderwijs. De opleidingen hebben een studieduur van doorgaans drie tot vier jaar, ofwel 180-240 ECTS, en omvatten hoorcolleges, werkcolleges, practica en zelfstudie.

2 Bron: Nuffic, *Landenmodule Estland, versie 1*, Den Haag, juni 2011, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

Naast de bachelor- worden ook masteropleidingen aangeboden, vaak in samenwerking met een universiteit. Sinds 2008 mogen in Estland acht instellingen voor hoger beroepsonderwijs zelfstandig professionele masteropleidingen aanbieden. Deze opleidingen zijn tamelijk zeldzaam en duren één tot twee jaar (60-120 ECTS). Naast verdere verdieping van de vakkennis kunnen vakken op het gebied van management, pedagogisch-didactische vorming, dan wel onderzoek deel uitmaken van de opleiding.

6.2.2 Implementatie Studentenrichtlijn

Estland was niet tijdig (uiterste datum was 12 januari 2007) met het omzetten van de Studentenrichtlijn in nationaal recht. Om die reden werd tegen Estland door de Europese Commissie een inbreukprocedure ingeleid, welke nadat alsnog de omzettingsmaatregelen waren aangenomen³, werd beëindigd. Estland heeft de richtlijn niet alleen op studenten maar tevens op alle drie facultatieve categorieën (scholieren, stagiairs en vrijwilligers) toegepast. Tabel 14 geeft schematisch de voorwaarden weer die in de verschillende artikelen van de richtlijn zijn opgenomen en door Estland zijn omgezet in nationaal recht.

Tabel 14. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Estland⁴

Artikel	Voorwaarde	
Categorie omzetting (art. 3)	Studenten	X
	Scholieren	X
	Stagiairs	X
	Vrijwilligers	X
Algemene voorwaarden (art. 6)	Geldig reisdocument	X
	Geldig voor duur van verblijf	X
	Toestemming ouders/ voogd	X
	Verzekering ziektekosten	X
	Geen bedreiging openbare orde	X
	Bewijs betaling leges	X
	Mobiliteit EU-programma's bevorderen	

3 Aliens Act d.d. 9 december 2009, RT I 2010, 3, 4, raadpleegbaar via: <http://www.legal-text.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXXXX14&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=v%E4lismaalaste+seadus>.

4 Opgesteld op basis van COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011 en GHK-studie, bijlage 2. Op onderdelen verschilt de (algemene, meer samenvattende) informatie in het verslag van de Europese Commissie van de meer gedetailleerde informatie uit de bijlage van de GHK-studie.

Artikel	Voorwaarde	
Specifieke voorwaarden studenten (art. 7)	Bewijs van inschrijving	X
	Vereist minimumbedrag per maand	X
	Bewijs taaltoets	X
	Bewijs betaling collegegeld	
	Verzekering ziektekosten gekoppeld aan inschrijving	X
Mobiliteit studenten (art. 8)	Toelating bij passende studie	
	Toelating bij deelname uitwisseling	
	Afwijking bij verplichte uitwisseling	
	Gegevens verstrekken autoriteit eerste lidstaat	
Specifieke voorwaarden scholieren (art. 9)	Bewijs toelating school	X
	Deelname erkend uitwisseling	
	Bewijs aansprakelijkheid en verblijf gastgezin	X
	Minimum en maximum leeftijd scholier	X
	Uitwisseling scholieren wederkerig	
Specifieke voorwaarden stagiairs (art. 10)	Eis overeenkomst opleiding	X
	Voldoende middelen	X
	Taalcursus verplicht	X
Specifieke voorwaarden vrijwilligers (art. 11)	Leeftijdsvoorwaarden vrijwilligers	
	Verplicht overeenkomst	X
	Bewijs organisatie aansprakelijk en verantwoordelijk	X
	Cursus taal en cultuur aangeboden	
Verblijfsvergunning studenten (art. 12)	Geldigheidsduur vergunning	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij misbruik	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij geen voortgang	
Vergunning scholieren (art. 13)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	X
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	
Vergunning stagiairs (art. 14)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	X
Vergunning vrijwilligers (art. 15)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Verlenging mogelijk	X
Intrekking of niet verlengen (art. 16)	Bij fraude, niet voldoen voorwaarden en openbare orde	X
Economische activiteiten studenten (art. 17)	Recht om te werken verleend	X
	Werken als zelfstandige	X
	Rekening houden situatie arbeidsmarkt	
	Aanvullend analyse arbeidsmarkt	
	Werkvergunning vereist	X
	Maximum aantal uren werken	
	In eerste jaar beperking arbeid	
Procedurele waarborgen en doorzichtigheid (art. 18)	Meldingsplicht werkgevers	X
	Termijn behandeling, rechtsmiddel-verwijzing	X
	Geen termijn behandeling aanvraag vergunning	
Verkorte procedure (art. 19)	Kennisgeving beroep ontbreekt	
Verkorte procedure (art. 19)	Verkorte procedure visa of vergunning studenten	
Leges (art. 20)	Leges vereist voor behandeling aanvraag vergunning	X
Verdere rechten (art. 24)	Verdere rechten	

Doelen Studentenrichtlijn

Het doel van de Studentenrichtlijn, van Europa een ‘wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit’ maken, kan worden bereikt aan de hand van de voorwaarden die – voor zover het studenten betreft – zijn opgenomen in de artikelen 6 en 7 (vereenvoudiging van de toelatingsprocedures), artikel 8 (vrij verkeer van studenten binnen Europa) en artikel 19 (versnelling van de toelatingsprocedures). Toename van studentenmobiliteit kan worden vastgesteld aan de hand van statistische data (Eurostat).

Tien van de twaalf richtlijnbepalingen die betrekking hebben op studenten (artikel 6 en 7) zijn door Estland omgezet. Het land is daarmee strenger dan bijvoorbeeld Nederland dat slechts de helft van de bepalingen implementeerde. De voorwaarden hebben ondermeer betrekking op het beschikken over een geldig reisdocument, een ziektekostenverzekering, een bewijs van inschrijving aan een instelling van hoger onderwijs, het voldoende beheersen van de taal waarin de studie wordt aangeboden en de betaling van het voor het volgen van de opleiding verschuldigde collegegeld.

6.2.3 Toelatingsprocedure internationale studenten

In het studiejaar 2009-2010 stonden 68.985 studenten ingeschreven in het Estse hoger onderwijs (67% aan een universiteit en 33% aan een instelling voor hoger beroepsonderwijs. Een klein deel hiervan betrof internationale studenten: 1.282 zittende studenten in het studiejaar 2010-2011, afkomstig uit 83 landen; met name uit Finland (44%), Letland (8%), Rusland (8%) en China (5%). Estland ontving 704 Erasmus uitwisselingsstudenten (studiejaar 2009-2010), afkomstig uit Frankrijk (14%), Duitsland (13%), Turkije (10%), Polen (7%) en Spanje (7%). In totaal vertrokken dat studiejaar 939 Estse studenten in het kader van Erasmus naar het buitenland.

De 31 instellingen voor hoger onderwijs boden 115 programma’s volledig in de Engelse taal aan (studiejaar 2010-2011): negen programma’s op het niveau van bachelor, 40 programma’s op het niveau van master en 66 programma’s op het niveau van PhD.⁵ De hoogte van het jaarlijks door non-EU studenten verschuldigde collegegeld bedraagt € 1.023 tot € 7.350 en is afhankelijk van het niveau van de opleiding.⁶

5 Bron: Ministerie van Onderwijs en Onderzoek Estland, Estonian Central Academic Database (EHIS), Erasmus Bureau, Archimedes Foundation.

6 Bron: <http://www.studyinestonia.ee/study/admission/tuition-fees>.

Tabel 15. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Estland⁷

2008	2009	2010	2011	2012
339	383	399	395	424

Om in Estland te kunnen studeren moet de non-EU student een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden aanvragen en de volgende bewijsstukken overleggen:⁸

- een bewijs van toelating tot een universiteit of hogeschool;
- een bewijs te beschikken over voldoende financiële middelen voor levensonderhoud en huisvesting;
- een kopie van een geldig reisdocument;
- een bewijs van ziektekostenverzekering;
- een bewijs te beschikken over de noodzakelijke taalvaardigheid van de onderwijstaal;
- een verklaring waaruit blijkt dat de student geen bedreiging vormt voor de openbare orde;
- een bewijsstuk dat de leges betaald zijn, en
- een toestemmingsverklaring van ouder/voogd in geval van minderjarigheid.

Voor de behandeling van een aanvraag van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden zijn in Estland leges verschuldigd. Met een bedrag van € 64 (2010) is Estland beduidend goedkoper dan Nederland (€ 433 in 2010).⁹ In 2012 moest € 145 aan leges betaald worden voor een inreisvisum en verblijfsvergunning.¹⁰ Artikel 8, dat de mobiliteit regelt van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten, is door Estland niet geïmplementeerd. Ook heeft Estland artikel 19 van de richtlijn niet geïmplementeerd en het dus niet mogelijk gemaakt dat tussen de immigratieautoriteiten en de onderwijsinstellingen overeenkomsten gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingsprocedures voor studenten.

Doorlooptijd

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de procedure van vergunningverlening in de afgelopen jaren aanzienlijk is versneld. In 2005 bedroeg deze drie

⁷ Bron: Eurostat.

⁸ Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

⁹ Bron: *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, GHK, Brussel 2010.

¹⁰ Bron: European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Study 2012, juni 2013, bijlage 2.

maanden¹¹ net als in 2008.¹² In 2010 was sprake van een duur van ongeveer twee maanden,¹³ verder teruggebracht tot gemiddeld een maand in 2012.¹⁴

Tabel 16. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Estland

2005	2008	2010	2012
3 maanden	3 maanden	2 maanden	1 maand

De verblijfsvergunning voor studie kan worden ingetrokken op het moment dat een internationale student zijn of haar studie heeft beëindigd. Onderwijsinstellingen zijn verplicht de Vreemdelingendienst te informeren over het niet (met succes) deelnemen aan een significant deel van de studieactiviteiten, het annuleren van de studie, het beëindigen van de inschrijving door een internationale student of het afronden van zijn of haar studie.

6.2.4 Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector

Bestuurlijke gebruiken

De terminologie ‘bestuurlijke gebruiken’ in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2 Studentenrichtlijn) en de definitiebepaling van de studievoortgang die non-EU studenten moeten maken voor verlenging van hun verblijfsvergunning (artikel 12 richtlijn) maakt de toepassing van zelfregulering mogelijk. De Estse informant is door mij op 21 september 2012 per email gevraagd of en zo ja, op welke wijze vorm gegeven is aan de in artikel 2 en artikel 12 van de richtlijn gebruikte terminologie ‘bestuurlijke gebruiken’. Uit de reactie¹⁵ blijkt dat het begrip niet is omgezet in nationaal recht. Alle hoger onderwijsinstellingen en hun programma’s zijn uitsluitend erkend op basis van nationale wetgeving. Het is de onderwijsinstellingen, die alle internationale studenten mogen toelaten, alleen toegestaan door de Staat erkende diploma’s te verstrekken. Ook uit informatie die naar voren gekomen is uit de enquête, uitgezet onder de lidstaten (zie bijlage), blijkt dat in Estland alle hoger onderwijsinstellingen internationale studenten mogen toelaten tot door de Staat erkende programma’s. Tot 2009 kende Estland een stelsel van opleidingsaccreditatie, dat

11 Bron: reactie Estland op enquête Ministerie van Onderwijs 2011/2012. Zie bijlage.

12 OIM-IOM, *Comparative study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal migration, including an assessment of the conditions and formalities imposed by each Member State for newcomers*, februari 2008, p. 558.

13 <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=D4157AEA3385F8CC179ACCC2F287EFF7?entryTitle=Students>, nr. 273.

14 Bron: reactie Estland op enquête ministerie van Onderwijs 2011/2012. Zie bijlage.

15 Bron: e-mail d.d. 26 september 2012, Ministerie van Onderwijs en Onderzoek, directie hoger onderwijs, Estland.

in 2009 gewijzigd werd in een systeem dat enerzijds bestaat uit een evaluatie van groepen van opleidingen en instellingsaccreditatie anderzijds. Sinds 2012 is overheidserkenning van de onderwijsinstelling verplicht.

In de Estse Vreemdelingenwet (§ 170) is geregeld dat een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden wordt afgegeven voor de duur van maximaal een jaar, maar nimmer langer dan de verwachte studieduur. De tijdelijke vergunning kan met een jaar worden verlengd indien de internationale student zijn of haar studie voortzet. Bij de verlengingsaanvraag voor de tijdelijke verblijfsvergunning geldt dat een verklaring van de onderwijsinstelling moet worden overgelegd waaruit blijkt dat er sprake is van herinschrijving van de internationale student voor het volgende studiejaar.

De verblijfsvergunning voor studie kan worden ingetrokken op het moment dat een internationale student zijn of haar studie heeft beëindigd (§ 173). Onderwijsinstellingen zijn verplicht de Vreemdelingendienst te informeren over het niet (met succes) deelnemen aan een significant deel van de studieactiviteiten, het annuleren van de studie, het beëindigen van de inschrijving door een internationale student of het afronden van zijn of haar studie. Ook in de Estse gedragscode is opgenomen dat hoger onderwijsinstellingen verplicht zijn de Vreemdelingendienst te informeren indien een non-EU student zijn of haar inschrijving aan een onderwijsinstelling beëindigt voordat de studie is afgerond.

Tot 2009 kende Estland een stelsel van opleidingsaccreditatie, dat daarna gewijzigd werd in een systeem dat bestaat uit een evaluatie van groepen van opleidingen enerzijds en een instellingsaccreditatie anderzijds. De onafhankelijke organisatie *Estonian Higher Education Quality Agency* ziet toe op de bevordering van de kwaliteit van de Estse hoger onderwijs. In aanvulling op de wettelijke bepalingen is een gedragscode van kracht, waarmee de hoger onderwijssector vorm geeft aan die kwaliteitsborging en de voorlichting daarover. Er bestaat geen relatie tussen de Estse gedragscode en de implementatie van de Studentenrichtlijn, nu de ontwikkeling en inwerkingtreding van de code aan de implementatiemaatregelen vooraf ging.

De gedragscode als instrument van zelfregulering

De *Agreement on Good Practice in the Internationalisation of Estonia's Higher Education Institutions* geldt met ingang van 6 december 2007.¹⁶ De Estse gedragscode, met 36 artikelen in zes hoofdstukken en een preambule met zeven overwegingen, is opgesteld door vertegenwoordigers van instellingen voor hoger onderwijs en geldt sinds 2007 in ongewijzigde vorm. De politieke achtergrond van de totstandkoming van de gedragscode is de wens om, gelet op

16 Zie: http://www.ern.ee/images/dokumendid/rahvusvahelistumine/agreement_best_practices.pdf. De tekst van de gedragscode is ook in de bijlage opgenomen.

het belang van internationalisering in het hoger onderwijs, uitsluitend onderwijs van kwaliteit aan te bieden, internationale studenten te ondersteunen en alleen gemotiveerde studenten aan te trekken. In het kader van de nationale strategie om het land als een aantrekkelijke studiebestemming te positioneren, ontwikkelde Estland – net als vele andere landen – het hoger onderwijs als merk in nationaal promotiemateriaal en bij de ondersteuning van de activiteiten op institutioneel niveau. Zo wordt bijvoorbeeld door de website ‘Study in’¹⁷ informatie voor internationale studenten verstrekt over de verschillende studiemogelijkheden.

Voorlichting en waarborging van de kwaliteit van het onderwijs aan internationale studenten zijn de belangrijke onderwerpen in de gedragscode. In de gedragscode worden de verplichtingen gespecificeerd die op de onderwijsinstellingen rusten en die de basis vormen voor alle activiteiten van de instellingen die aan internationalisering gerelateerd zijn, inclusief die welke niet onder de overheidsbekostiging gebracht kunnen worden of buiten Estland plaatsvinden. De code reguleert de informatievoorziening aan internationale studenten over bijvoorbeeld de accreditatie van het onderwijs en het behalen diploma. Ook zijn bepalingen opgenomen over de toelatingsvoorwaarden, zoals de taaleis en de diploma-evaluatie. Tot slot bevat de code voorwaarden op het gebied van de kwaliteitszorg inzake visa, verblijfsvergunning en verzekeringen. De Estse gedragscode bevat geen klachtprocedure (zoals de gedragscode in Nederland) en er zijn geen bepalingen opgenomen die zien op de naleving ervan.

Er bestaat een duidelijke relatie tussen de gedragscode en de verlening van verblijfsvergunningen aan deze categorie migranten. In de Estse Gedragscode is opgenomen dat hoger onderwijsinstellingen verplicht zijn de Vreemdelingendienst te informeren indien een non-EU student zijn of haar inschrijving aan een onderwijsinstelling beëindigt voordat de studie is afgrond of onvoldoende studievoortgang maakt. De instellingen beloven door ondertekening van de code dat alle marketing activiteiten die gericht zijn op internationale studenten voldoen aan de ethische normen uit de code. De gedragscode heeft betrekking op alle internationale studenten en maakt daarbij geen onderscheid tussen studenten vanuit de EU of van daarbuiten. Opvallend is dat de Estse gedragscode ook verplichtingen bevat in relatie tot (internationale) docenten, staf en onderzoekers, onder andere over arbeids-overeenkomsten en het erkennen van buiten Estland behaalde kwalificaties.

Het openbaar register van betrokken instellingen¹⁸ bevat 21 instellingen voor hoger onderwijs, te weten vijftien Estse openbare instellingen voor ho-

17 Zie: <http://www.studyinestonia.ee>.

18 Het register is te raadplegen via <http://www.studyinestonia.ee>.

ger onderwijs alsmede zes erkende particuliere instellingen.¹⁹ In Estland is deelname aan de gedragscode voor de onderwijsinstellingen vrijwillig, al is een bepaling opgenomen die stelt dat alle openbare instellingen voor hoger onderwijs de gedragscode dienen te ondertekenen.

6.2.5 Oneigenlijk gebruik studieroute

In deze paragraaf wordt nagegaan of er in Estland signalen zijn binnen gekomen over oneigenlijk gebruik van de studieroute, zoals gedefinieerd in het eerste hoofdstuk. Dergelijke signalen kunnen mede bepalend zijn voor het al dan niet vasthouden aan de gemaakte keuze voor zelfregulering.

De Estse informant heeft in reactie op de door mij eind 2011 toegezonden enquête aangegeven dat er zo nu en dan problemen zijn rond de toelating en het verblijf van internationale studenten.²⁰ Deze problemen zien bijvoorbeeld op de erkenning van kwalificaties van non-EU studenten. Daarnaast werden internationale studenten toegelaten door onderwijsinstellingen, zonder dat voldaan was aan de toelatingsvoorwaarden (vooropleiding en taalbeheersing). Ook kent Estland het probleem van uitval: internationale studenten die voortijdig de studie afbreken en ofwel terug willen naar hun thuisland ofwel verdwenen zonder dat bekend was waar zij naartoe waren gegaan. De geconstateerde problemen hebben niet geleid tot rechtszaken.

Uit onderzoek door het Ests Nationaal Contactpunt van het Europees Migratienetwerk²¹ blijkt dat het oneigenlijk gebruik van de studieroute een zeer zeldzaam verschijnsel is. Oneigenlijk gebruik in relatie tot gedragingen van de onderwijsinstellingen is niet vastgesteld. Wel is voorgekomen dat een aantal studenten, afkomstig uit Nigeria, Pakistan, Georgië, China en Rusland, na de inwilliging van de aanvraag van een inreisvisum op basis van de inschrijving voor een studie aan een Estse (particuliere) instelling voor hoger onderwijs, nooit daadwerkelijk begon met hun studie in Estland. Mogelijk was de werkelijke bedoeling van deze studenten om na aankomst in Estland door te reizen naar West-Europa. Nadat Estland was toegetreden tot de Schengenzone (2007), merkte de Veiligheidsdienst op dat het land aanzienlijk aantrekkelijker was geworden als doorvoerland voor illegale immigratie. Zo werden in de zomer van 2008 in de regio Punjabi (India) mensen opgeroepen om in Estland te komen studeren. De oproep ging gepaard met de mededeling dat Estland een Schengen-land is en dat het verkrijgen van een Ests visum eenvoudig is. De Veiligheidsdienst vreesde dat de personen die op de

¹⁹ Peildatum 1 januari 2014. Estland kent 31 erkende instellingen voor hoger onderwijs.

²⁰ Zie bijlage voor de enquête en een overzicht van de ontvangen reacties.

²¹ European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU, National Report of Estonia*, 2012, p. 38.

oproep reageerden niet geïnteresseerd waren in een studie in Estland, maar in het verkrijgen van een Schengen-visum om door te kunnen reizen naar een ander Europees land.²²

Om illegale immigratie te voorkomen, heeft Estland de controle van visa door de jaren heen efficiënter gemaakt. Een belangrijke rol in het voorkomen van oneigenlijk gebruik van studiemigratie spelen de instellingen voor hoger onderwijs. Omdat het aantal studenten van buiten de EU vrij klein is, hebben vertegenwoordigers van de instellingen voor hoger onderwijs de mogelijkheid vooraf met de aankomende student te communiceren en de studiemotieven te controleren. Als er twijfel is over de motieven om aan de instelling voor hoger onderwijs te komen studeren, zullen de vooropleiding en vereiste documenten van de internationale student nog zorgvuldiger worden gecontroleerd. Instellingen verlangen meestal originele documenten en verifiëren deze waar nodig bij de onderwijsinstelling die het document heeft afgegeven, om een bevestiging te krijgen van de aldaar gevolgde opleiding.²³

DEEL 2 NIET GEBONDEN AAN DE STUDENTENRICHTLIJN

Denemarken en Ierland zijn ingevolge het Verdrag van Amsterdam (1997) niet aan de Studentenrichtlijn gebonden omdat voor deze lidstaten een uitzonderingspositie geldt. Beide lidstaten, die in aanvulling op wettelijke bepalingen gedragscodes kennen, worden behandeld in deel twee van dit hoofdstuk.

6.3 DENEMARKEN

6.3.1 *Institutioneel kader*

Het Deense onderwijssysteem wordt door nationale wetgeving geregeld; het land is niet gebonden aan de Studentenrichtlijn. Het ministerie van Onderwijs is verantwoordelijk voor het lager, voortgezet en beroepsonderwijs en bepaalt in grote lijnen de onderwijskaders, de curricula en de eindtermen.²⁴ De verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs ligt sinds 2001 bij het

22 *Jaarboek van de Veiligheidspolitie 2008*, beschikbaar via: http://www.kapo.ee/cms-data/_text/138/124/files/kapo-aastaraamat-eng-v-1.pdf, p. 34-35.

23 European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, *National Report of Estonia*, 2012, p. 39-40.

24 Bron: Niffic, *Landenmodule Denemarken, versie 6*, Den Haag, december 2010, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie, met uitzondering van professionele bachelorprogramma's en enkele programma's in de beeldende kunst en architectuur. Het Deense hoger onderwijs kent een binair systeem, met universiteiten die onderwijs tot en met de promotie verzorgen en hogescholen met hoger beroepsgerichte opleidingen van verschillende duur. Vier soorten instellingen bieden hoger onderwijs programma's aan: academies voor hoger beroepsonderwijs (praktijkgerichte programma's), hogescholen/gespecialiseerde hogescholen (professionele bacheloropleidingen), universiteiten (op onderzoek gebaseerde opleidingen) en instellingen op universitair niveau (vallend onder verantwoordelijkheid van de Deense ministeries van Cultuur of van Wetenschap, Innovatie en Hoger Onderwijs). Laatst genoemde instellingen bieden opleidingen aan in vakgebieden zoals architectuur, design, muziek en beeldende en podiumkunsten). De voertaal in het onderwijs is Deens, maar een toenemend aantal programma's, vooral in het internationaal onderwijs, wordt in het Engels gegeven.

Een belangrijk verschil met Nederland is dat het aanvangsniveau van zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs gelijk is. Studenten met een diploma van het algemeen vormend middelbaar onderwijs voldoen aan de algemene toelatingscriteria voor beide typen hoger onderwijs. Voor veel studierichtingen gelden aanvullende eisen met betrekking tot vakinhoudelijke voorbereiding en/of werkervaring. Voor sommige studierichtingen bestaat een numerus clausus en voor bepaalde programma's is een toelatingsexamen vereist.

Denemarken heeft het hoger onderwijs in de laatste jaren aanzienlijk hervormd. In 1993 is de bachelor-master structuur ingevoerd en in 2007 werd het aantal algemene universiteiten teruggebracht van twaalf naar acht, naast de dertien gespecialiseerde universiteiten op het gebied van architectuur, kunst en muziek. Het doel van de Deense regering was om in het kader van de globalisering nieuwe en sterkere universiteiten met betere diensten te creëren. Ook werd het collegegeld ingevoerd voor internationale studenten (van buiten de EU), waarbij gelijktijdig een uitgebreid systeem van studiebeurzen werd opgezet. De combinatie van het gelijktijdig invoeren van collegegelden en studiebeurzen geeft de overheid, de hoger onderwijsinstellingen en andere beursverstrekkers de mogelijkheid om te sturen welke internationale groepen men makkelijker toegang geeft tot het hoger onderwijssysteem.²⁵

25 Bron: Ripmeester, N. & H. de Wit (2012) *Het behouden van buitenlandse studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt, een vergelijkende analyse van beleidsplannen en initiatieven in vier Europese landen: Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland*, onderzoek in opdracht van Agentschap NL, december 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2012-2013*, 22 452, nr. 34.

6.3.2 Toelatingsprocedure internationale studenten

In de periode 2005-2010 bedroeg het totaal aantal (nationale en internationale) studenten in het Deense hoger onderwijs globaal 200.000.²⁶

Tabel 17. Totaal aantal studenten in het hoger onderwijs 2005-2010 in Denemarken

2005	2006	2007	2008	2009	2010
198.394	200.538	202.439	202.819	211.761	224.085

Onderstaande tabellen geven de aantallen weer van de internationale studenten (EU en non-EU) die een volledige opleiding volgen in het Deense hoger onderwijs alsmede een verdeling van de internationale studenten in het studiejaar 2008-2009 naar afkomst.²⁷

Tabel 18. Totaal aantal internationale studenten per studiejaar in Denemarken

2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
8.017	8.348	8.936	8.758	15.807

Tabel 19. Aantal EU en non-EU 2008-2009 in Denemarken

EU/EER	6.469
Non-EU/EER	2.289
Totaal 2008-2009	8.758

Als gevolg van de invoering van het collegegeld voor internationale studenten (van buiten de EU) in 2006-2007, daalde het aantal inkomende studenten dramatisch in de studie jaren daarna. Terwijl voor Deense en EU-studenten het hoger onderwijs gratis is, zijn non-EU studenten jaarlijks tussen de € 6.000 en € 16.000 collegegeld verschuldigd.²⁸

Tabel 20. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Denemarken²⁹

2008	2009	2010	2011	2012
19.279	6.406	6.068	6.115	6.535

Voor de afgifte van een verblijfsvergunning in Denemarken is het noodzakelijk dat de internationale student staat ingeschreven aan een onderwijsinstelling, en actief deelneemt aan het onderwijs. Op de onderwijsinstelling rust de in de beide gedragscodes opgenomen verplichting de Vreemdelingendienst

26 Bron: Ministerie van Wetenschap, Innovatie en Hoger Onderwijs, Denemarken.

27 Bron: *Student mobility in Danish higher education* 2008/09 en 2009/10.

28 Bron: <http://studyindenmark.dk/study-in-denmark/tuition-fees-and-scholarships>.

29 Bron: Eurostat.

te informeren indien de internationale student niet actief deelneemt aan het onderwijsprogramma. In dat geval kan bij de student de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

Op 21 september 2012 heb ik het ministerie van Wetenschap, Innovatie en Hoger Onderwijs per email verzocht aan te willen geven welke onderwijsinstellingen internationale studenten mogen toelaten, en of deze instellingen alle wettelijk zijn erkend of ook erkend zijn overeenkomstig de bestuurlijke gebruiken. Tevens is gevraagd naar de norm voor de vereiste minimale studievoortgang van internationale studenten, en of deze norm in nationale wetgeving is opgenomen of volgt uit de gebruiken. In reactie heeft het ministerie aangegeven³⁰ dat er geen directe relatie bestaat tussen de mogelijkheid voor onderwijsinstellingen om internationale studenten van buiten de EU aan te trekken en de beide gedragscodes.

Er geldt een aantal wettelijke regels voor het onderwijsaanbod en de toelating en inschrijving van internationale studenten.³¹ Het begrip opleiding voor hoger onderwijs wordt gehanteerd indien de toelatingsvoorwaarden een diploma vereisen van het op het hoogste niveau afgerond voortgezet onderwijs. In het geval de opleiding deel uitmaakt van het door het ministerie van Wetenschap, Innovatie en Hoger Onderwijs gecoördineerde aanmeldsysteem voor toelating tot het hoger onderwijs, voldoet de opleiding aan de voorwaarde van hoger onderwijs in het kader van de aanvraag van een verblijfsvergunning voor studietoelaten. Met de inschrijving voor een taal cursus voldoet een internationale student niet aan deze voorwaarde. Verblijfsvergunningen worden verleend voor de duur van de studie.

Bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studietoelaten moet de internationale student aantonen dat:³²

- hij is toegelaten tot een opleiding voor hoger onderwijs die erkend is door de overheid of die wordt aangeboden door een door de overheid geaccrediteerde instelling;
- hij in z'n levensonderhoud kan voorzien gedurende het verblijf in Denemarken, of het collegegeld voor het eerste studiejaar heeft voldaan;
- hij de onderwijstaal op voldoende niveau beheerst en basiskennis bezit van het Deens, Zweeds, Noors, Engels of Duits.

Wanneer het ministerie van Onderwijs heeft bepaald dat deelname aan een voorbereidende periode een toelatingsvoorwaarde is voor een opleiding voor

30 E-mails d.d. 24 oktober 2012 en 11 december 2012 van Ms. Line Verbik Byriel, Senior Advisor, Danish Agency for International Education, ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie.

31 www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/studies/post_secondary_education.htm.

32 Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

hoger onderwijs, kan door de Vreemdelingendienst een verblijfsvergunning worden afgegeven voor deze voorbereidende cursus waarin deficiënties weggewerkt kunnen worden. Voorwaarde is wel dat de internationale student is toegelaten tot de opleiding waaraan de voorbereidende periode is gekoppeld en dat de duur van de voorbereidende periode maximaal een jaar bedraagt.

Ook in reactie op de door mij toegezonden enquête is door Denemarken aangegeven dat een voorwaarde voor afgifte van een verblijfsvergunning is dat een internationale student (non-EU) staat ingeschreven aan een onderwijsinstelling en actief deelneemt aan het onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inleveren van werkstukken, het deelnemen aan tentamens, et cetera. In praktijk varieert het per onderwijsinstelling op welke wijze aan deze voorwaarde invulling wordt gegeven. Indien geen sprake is van actieve deelname, kan de verblijfsvergunning door de Vreemdelingendienst worden ingetrokken. Op de onderwijsinstelling rust de verplichting de Vreemdelingendienst te informeren – zonder dat daarvoor instemming van de student vereist is – indien de internationale student niet actief deelneemt aan het onderwijsprogramma.³³

*Leges en duur van de procedure*³⁴

Met ingang van 1 januari 2011 moeten leges betaald worden voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden, zowel in geval van de eerste aanvraag als in geval van een verlengingsaanvraag. Daarvoor was de aanvraag vrij van kosten. Voor studenten gelden de volgende bedragen:

Tabel 21. Hoogte leges verblijfsvergunning studie in Denemarken

	2011	2012	2013
Eerste aanvraag	€ 216,-	€ 222,-	€ 224,-
Verlengingsaanvragen	€ 216,-	€ 222,-	€ 224,-

De Vreemdelingendienst heeft prestatie-indicatoren vastgesteld voor de duur van de procedure van behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor internationale studenten. Periodieke schommelingen in het aantal ingediende aanvragen beïnvloeden de behandeltijd. Voor de verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden gelden de volgende maximum termijnen voor de behandeltermijn:

³³ *Aliens Act* §44d. Zie bijlage voor de enquête en een overzicht van de ontvangen reacties.

³⁴ Bron: reactie Denemarken op enquête ministeries van Onderwijs, eind 2011. Zie bijlage.

Tabel 22. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Denemarken

Eerste aanvraag	2 maanden
Verlengingsaanvragen	3 maanden

Eerder onderzoek omschrijft de duur van de doorlooptijd van de procedure van vergunningverlening voor studiedoeleinden in 2008 als 24 tot 64 dagen.³⁵

Een internationale student (non-EU) mag gedurende de studie vijftien uur per week werken, of fulltime in de zomermaanden. Hiertoe wordt een tewerkstellingsvergunning (sticker) in het paspoort van de student geplaatst. Na voltooiing van de studie kan de internationale student een additioneel verblijfsrecht voor een periode van zes maanden krijgen om in Denemarken een baan te zoeken.

6.3.3 Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector

Het systeem van accreditatie is gebaseerd op de *Danish Act on the Accreditation Agency for Higher Education*. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet ligt bij het ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie. Het voornaamste doel van deze wet is het creëren van een systeem, gericht op het waarborgen en documenteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs aan de Deense onderwijsinstellingen. De Raad voor Accreditatie is de specifieke eenheid binnen de *Accreditation Agency for Higher Education*, die besluiten neemt over accreditatie van alle hoger onderwijsopleidingen. Deze besluiten zijn gebaseerd op de accreditatierapporten die worden opgesteld door twee accrediterende instanties: de *ACE Denmark*, dat de accreditatie rapporten van de universitaire opleidingen opstelt en het *Danish Evaluation Institute*, dat accreditatierapporten opstelt voor hoger onderwijsprogramma's op de terreinen die onder het ministerie van Onderwijs en het ministerie van Cultuur vallen. In het kader van een nieuwe hervorming van het hoger onderwijs, wordt momenteel het accreditatiesysteem geëvalueerd met de bedoeling een gemeenschappelijk accreditatieagentschap te creëren.

In aanvulling op het wettelijk systeem van kwaliteitszorg is in de periode 2007-2010 in samenwerking tussen de instellingen voor hoger onderwijs, de brancheorganisaties en de twee ministeries die op dat moment verantwoordelijk waren voor het hoger onderwijs, voor elk type hoger onderwijs een gedragscode ontwikkeld.³⁶

35 OIM-IOM, *Comparative study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal migration, including an assessment of the conditions and formalities imposed by each Member State for newcomers*, februari 2008, p. 558.

36 In de bijlage is de tekst van de beide gedragscodes opgenomen.

Voor het hoger beroepsonderwijs geldt de *Code of Conduct for Danish Institutions of Higher Education under the Ministry of Education*. Het doel van de code is het formuleren en uitdragen van eenduidige ethische richtlijnen voor de werving, toelating en opleiding van internationale studenten. De code verduidelijkt de educatieve en financiële rechten van internationale studenten en moet bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de activiteiten met betrekking tot internationale studenten en het verbeteren van de internationale competenties en oriëntatie van studenten door het creëren van een internationale leeromgeving en de samenwerking met de beste buitenlandse instellingen. De code is op 24 augustus 2010 in werking getreden.

De *Code of conduct for offering Danish university programmes to international students* geldt voor het wetenschappelijk onderwijs. De acht Deense universiteiten willen met de code de internationale samenwerking op het gebied van hoger onderwijs verbeteren en Denemarken in het buitenland promoten als een aantrekkelijke studiebestemming. De code bevat bepalingen over het aanbieden van universitaire programma's aan internationale studenten en is een aanvulling op de bestaande Deense wetgeving. Het Deense ministerie van Wetenschap, Innovatie en Hoger Onderwijs is van oordeel dat universiteiten die voldoen aan de code een goede behandeling bieden aan internationale studenten. De code is met ingang van 29 november 2010 van kracht.

Er zijn contacten geweest met Nederland bij de ontwikkeling van de gedragscodes.³⁷ Dat verklaart dat de Deense code voor de universiteiten tekstueel overeenkomsten vertoont met de code zoals die in Nederland geldt. Hoewel sinds de inwerkingtreding van de codes de meeste instellingen voor hoger onderwijs niet meer onder het ministerie van Onderwijs maar onder het Ministerie van Wetenschap, Innovatie en Hoger Onderwijs vallen, zijn er nog altijd twee aparte codes.

Inhoud gedragscodes

De beide Deense gedragscodes zijn in 2010 van kracht geworden en sindsdien niet herzien. De code voor het hoger beroepsonderwijs, geformuleerd in overeenstemming met geldende wetgeving, bevat 2.280 woorden en bestaat (globaal) uit 20 artikelen, verdeeld over elf hoofdstukken zonder preambule. De universitaire gedragscode, een aanvulling op geldende wetgeving (overweging vijf), bevat 1.853 woorden in 33 artikelen, verdeeld over negen hoofdstukken en een preambule (zeven overwegingen). Er is geen openbaar register van bij de gedragscodes betrokken onderwijsinstellingen, maar de

37 Bron: Bezoek van CIRIUS (een Deense overheidsorganisatie, vergelijkbaar met de Nuffic in Nederland) aan de Nuffic in Den Haag in oktober 2007, en twee e-mailberichten tussen CIRIUS en Nuffic d.d. 13 december 2007, in afschrift aan mij.

beide codes zijn verplicht³⁸ voor alle publieke instellingen die vallen onder de ministeries van Onderwijs alsmede van Wetenschap, Technologie en Innovatie; voor private instellingen is er sprake van keuzevrijheid.

In de gedragscodes zijn bepalingen opgenomen rondom een drietal thema's.

- Informatievoorziening en werving: marketing en rekrutering, het tegengaan van misleiding, informatieverplichting in relatie tot de studiekeuze, accreditatie, de te behalen graad, taaleisen, het gebruik van en het toezicht op het handelen van agenten alsmede de toegankelijkheid van actuele en betrouwbare informatie over de wervingskosten en de opleiding.
- Selectie en toelating: de procedure van toelating onder andere betreffende het toelatingsgesprek, de beoordeling van academische en taalvaardigheden, de kosten voor de beoordeling van de toelaatbaarheid, de afspraken in de overeenkomst met de student en de voorwaarden voor het verblijf in Denemarken, zoals hulp en begeleiding bij aanvraag verblijfsvergunning en afmelding bij de Deense IND bij het staken van de studie.
- Kwaliteit van onderwijs: de waarde van het diploma, de kosten van de opleiding, de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning, de inhoud van de opleidingen, de accreditatie van het onderwijs, de kwaliteit van de docenten/staf, studievoortgang, afmelding bij de Deense IND en de advisering en begeleiding van studenten, onder andere op het gebied van toegang tot de arbeidsmarkt na de studie.

De beide gedragscodes zijn ontwikkeld in samenwerking tussen de instellingen voor hoger onderwijs, de brancheorganisaties en de twee ministeries die op dat moment verantwoordelijk waren voor het hoger onderwijs. De politieke achtergrond was de *National Strategy for promoting Denmark as an attractive study destination*.³⁹ Deze strategie beoogt de kwaliteit van het Deense hoger onderwijs te verbeteren door het rekruteren van talentvolle internationale studenten. Dat moet Denemarken tot een aantrekkelijke studiebestemming maken en bijdragen aan de tekorten op de Deense arbeidsmarkt. Om dit te bereiken werd sterk ingezet op promotie van Denemarken en het Deense hoger onderwijs,⁴⁰ en het wegnemen van belemmeringen bij de inkomende mobiliteit, onder meer door verdergaande samenwerking tussen de betrokken autoriteiten. Tegelijkertijd werden gedragscodes voor de rekrute-

38 Het verplichtende karakter van ondertekening van de codes beperkt de volle omvang van de zelfregulering.

39 Zie: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/natreport11/denmark_en.pdf.

40 Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van de website www.studyindenmark.dk.

ring van internationale studenten ontwikkeld. Doel was daarmee de hoger onderwijssector te professionaliseren, de geleverde kwaliteit te verbeteren en een gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk te realiseren, door het gebruik van heldere en strenge normen en standaarden bij de omgang met internationale studenten. Door dit in een instrument van zelfregulering, de gedragscode, vast te leggen, werden onderwijsinstellingen mede verantwoordelijk voor de geformuleerde bepalingen. De verbondenheid aan de gedragsregels werkt voor onderwijsinstellingen tegelijkertijd als een keurmerk van kwaliteit bij wervingsactiviteiten en positionering van de sector in het buitenland.

Binding

Denemarken (met 5.6 miljoen inwoners) is de laatste tien jaar doordrongen van het feit dat er meer talent aangetrokken moet worden. De huidige regering (sinds 2011 aan de macht) heeft zich ten doel gesteld om in 2020 van Denemarken een sterk internationaal georiënteerde samenleving te maken waar buitenlands hoger opgeleid personeel graag leeft en werkt. Dit alles enkel en alleen omdat voor het behouden van de economische groei dit internationale talent noodzakelijk is. Het bedrijfsleven heeft zich dan ook verenigd om binding van buitenlands talent te vergroten. Verschillende grote Deense multinationals zoals Lego, Maersk, Carlsberg en Arla hebben, in reactie op een op korte termijn dreigend tekort van 2.500 ingenieurs, het *Consortium for Global Talent* opgericht dat eind 2012 met de Deense universiteiten een overeenkomst tekende om de binding aan de Deense arbeidsmarkt te bevorderen. Voor 2013 bevatte het verdrag drie doelstellingen, te weten:

- een gezamenlijke strategie ontwikkelen voor het aantrekken en binden van getalenteerde internationale professionals en internationale studenten;
- een gezamenlijke aanpak ontwikkelen om de overgang van studie naar werk soepeler te laten verlopen voor internationale studenten en
- een algemene aanpak ontwikkelen ter verbetering van de situatie voor buitenlands talent en zijn familie.

Het is bijzonder dat het bedrijfsleven in Denemarken dit initiatief heeft genomen. In Nederland is een dergelijke beweging zichtbaar in de Brainport regio (Eindhoven en omgeving), waar overheid, onderwijs en bedrijfsleven nauw samenwerken.⁴¹

Er is in Denemarken een sterke oriëntering op regionaal beleid, waarbij de regionale overheid nauw samenwerkt met het regionale bedrijfsleven en

41 Bron: Agentschap NL, *Binding van buitenlandse studenten aan de arbeidsmarkt in Nederland*. Een veldverkenning naar initiatieven en hun succes- en faalfactoren Den Haag, AgNL, 1 februari 2013, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012-2013, 22 452, nr. 34.

de hoger onderwijsinstellingen in die regio. Men is zich sterk bewust dat het aantrekken en behouden van internationaal talent begint met het integreren van internationale studenten tijdens hun studie aan Deense hoger onderwijsinstellingen. Deze zetten zich doelbewust in met projecten, waarbij de integratie in de Deense samenleving en het verstrekken van informatie omtrent het zoeken naar werk op de Deense arbeidsmarkt, speerpunten zijn. Naast integratie in de samenleving ligt de nadruk op het openstellen van de arbeidsmarkt voor internationale afgestudeerden en het creëren van een gunstig arbeidsmarktperspectief. Om internationaal talent zich welkom te laten voelen is het Deense belastingtarief voor hoger opgeleid buitenlands talent voor de eerste drie jaar teruggebracht tot 26% (bij een algemene belastingdruk van 56%).⁴²

6.3.4 Oneigenlijk gebruik studieroute

In de aan de ministeries van Onderwijs toegezonden enquête is gevraagd naar informatie over signalen over oneigenlijk gebruik van de studieroute. Deze kunnen mede bepalend zijn voor het al dan niet blijven bij de gemaakte keuze voor zelfregulering. Denemarken heeft de betreffende vragen ondanks herhaalde verzoeken daartoe, niet beantwoord.⁴³

6.4 IERLAND

6.4.1 Institutioneel kader

De Republiek Ierland werd in 1921 onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk en stapte in 1948 uit de Commonwealth. Het onderwijs is ingedeeld in drie sectoren: *primary level*, *secondary level* en *third level education*.⁴⁴ Het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs vallen onder de *Education Act* van 1998. Het hoger onderwijs heeft eigen wetgeving; Ierland heeft zich niet ver-

42 Bron: Ripmeester, N. & H. de Wit (2012) *Het behouden van buitenlandse studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt, een vergelijkende analyse van beleidsplannen en initiatieven in vier Europese landen: Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland*, onderzoek in opdracht van Agentschap NL, december 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2012-2013*, 22 452, nr. 34.

43 Begin juni, medio juli, in september en in november 2013 is door mij per e-mail en telefonisch nogmaals deze informatie opgevraagd bij het Deens ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie. Per 1 januari 2014 was geen reactie ontvangen, ofschoon deze wel was toegezegd.

44 Bron: Nuffic, *Landenmodule Ierland, versie 2*, Den Haag, februari 2012, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

bonden aan de Studentenrichtlijn.⁴⁵ De algemene verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de inspectie daarvan ligt bij het ministerie van Onderwijs, maar universiteiten zijn autonoom en stellen zelf de curricula vast. Zij hebben ook de bevoegdheid academische graden te verlenen. De voertaal in het basis- en voortgezet onderwijs is Iers of Engels en Engels in het hoger onderwijs.

De structuur van het hoger onderwijs is globaal dezelfde als die in het Verenigd Koninkrijk: het hoger onderwijs is verdeeld in een *undergraduate* en een *postgraduate* fase. *Undergraduate* onderwijs is initieel onderwijs en wordt afgerond met de *first degree*, in de meeste gevallen een bachelor-graad. *Postgraduate* opleidingen worden afgerond met een *higher degree* of met een *postgraduate diploma* of *certificate*. *Higher degrees* zijn de master-graad, de Master of Philosophy en de doctor-graad. Voor toelating tot hoger onderwijsinstellingen, zowel tot degree als non-degree opleidingen, dienen studenten zich een jaar vóór toelating aan te melden bij het *Central Applications Office*. Vervolgens selecteren de hoger onderwijsinstellingen zelf de kandidaten, waarbij de universiteiten per studierichting bepalen voor welk vak welk eindexamenresultaat vereist is.

Hoger onderwijs wordt verzorgd door universiteiten, *Institutes of Technology* en een reeks van kleinere, meestal gespecialiseerde instellingen, zoals de *colleges of education*. Al deze instellingen kunnen zowel wetenschappelijk als hoger beroepsonderwijs verzorgen, maar de universiteiten concentreren zich vooral op het wetenschappelijk onderwijs. Er zijn acht universiteiten in Ierland. Zij hebben tevens de verantwoordelijkheid voor een aantal *recognised colleges*: zelfstandig opererende onderwijsinstellingen die niet de bevoegdheid hebben om zelf academische graden te verlenen. Het hoger beroepsonderwijs in Ierland wordt vooral verzorgd door *Institutes of Technology*, *teacher training colleges* en een aantal gespecialiseerde colleges, maar soms ook door universiteiten. Bachelor-opleidingen duren drie of vier jaar, waarbij een onderscheid bestaat tussen *ordinary* en *honours degrees*. *Ordinary* bachelor-opleidingen hebben iets minder strenge toelatingeisen en minder zware examens dan *honours* opleidingen. Bovendien geeft een *ordinary degree* geen toegang tot masteropleidingen, een *honours degree* wel. De twee belangrijkste ty-

45 Omdat Ierland zich wel verbonden heeft aan de Europese Richtlijn voor wetenschappelijk onderzoekers (2005/71/EG van 12 oktober 2005), zal in de nabije toekomst een keuze gemaakt moeten worden, nu de Europese Commissie begin 2013 het voorstel heeft gedaan voor een nieuwe richtlijn (Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au pairactiviteiten, COM(2013) 151 final, Brussel 25 maart 2013), waarin de bestaande Studentenrichtlijn en Onderzoekersrichtlijn in elkaar opgaan (herschikking).

pen master-opleidingen zijn de *taught master* en de *research master*. Een *taught master* is voornamelijk gebaseerd op het volgen van colleges en op tentamens en examens, terwijl een *research master* de nadruk legt op onderzoekstechnieken, een onderzoeksproject en een scriptie. Master-opleidingen duren meestal twaalf maanden, sommige twee jaar, na een bachelor-opleiding. De universitaire promotie volgt op een periode van ten minste twee jaar studie en onderzoek na een master-graad en het schrijven van een proefschrift.

6.4.2 Toelatingsprocedure internationale studenten

Het aantal internationale studenten in het Ierse hoger onderwijs neemt elk studiejaar toe en bedraagt circa 15% van de totale studentenpopulatie. Zij waren in het studiejaar 2011-2012 afkomstig uit 170 landen (163 landen in 2010-2011). Het grootste aantal studenten kwam in het studiejaar 2011-2012 uit China (5.100), gevolgd door de Verenigde Staten (4.446), Frankrijk (2.097), Singapore (1.819) en Duitsland (1.749). Meer dan een derde van de internationale studenten in Ierland zijn studenten, afkomstig uit een van de lidstaten van de EU.⁴⁶

Tabel 23. Aantal internationale studenten per studiejaar in Ierland

Studiejaar	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Internationale studenten	24.778	29.376	32.123

Dezelfde stijging blijkt uit de toekenning van verblijfsvergunningen voor het doel studie, waarvoor jaarlijks € 150 aan leges verschuldigd is (2010).⁴⁷

Tabel 24. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Ierland⁴⁸

2008	2009	2010	2011	2012
12.538	12.263	13.653	15.131	16.828

Afhankelijk van de te volgen opleiding bedraagt het door de onderwijsinstellingen vast te stellen collegegeld voor non-EU studenten tussen de € 9.000 en € 45.000 per jaar.⁴⁹

⁴⁶ Bron: *Education in Ireland* 2011-2012.

⁴⁷ Bron: reactie Ierland op enquête ministerie van Onderwijs. Zie bijlage. De hoogte van het bedrag wordt bevestigd in: European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Study 2012, juni 2013, bijlage 2.

⁴⁸ Bron: Eurostat.

⁴⁹ Bron: <http://www.educationinireland.com/en/how-do-i-apply-/check-tuition-costs-scholarships/fees-for-non-eu-students/non-eu-undergraduate-tuition-costs.html>.

De *Qualifications (Education and Training) Act 1999* definieert de instellingen die graden mogen verlenen. Het is alleen aan deze onderwijsinstellingen toegestaan internationale (non-EU) studenten toe te laten. Daarnaast mogen non-EU studenten deelnemen aan programma's (van tenminste 60 ECTS) die in Ierland worden aangeboden door een binnen de *European Higher Education Area* erkende instelling en waarvan de relevante Ierse erkenningautoriteit heeft vastgesteld dat er sprake is van vergelijkbaarheid met een Ierse opleiding. Dergelijke programma's worden veelal door private instellingen aangeboden.⁵⁰

In reactie op de door mij toegezonden enquête is door de Ierse respondent aangegeven dat een non-EU student die langer dan 90 dagen in Ierland wil verblijven een inreisvisum nodig heeft en als voltijds student moet zijn toegelaten tot een opleiding die is opgenomen in het *Internationalisation Register* dat wordt beheerd door de National Qualifications Authority of Ireland.⁵¹ Het register is gebaseerd op het onderwijsaanbod in plaats van op de onderwijsinstellingen en maakt onderscheid tussen graadverlenend onderwijs en *non-degree courses* (zoals taalcursussen). Jaarlijks vindt de registratie van internationale studenten bij de Ierse Vreemdelingendienst plaats. Voor verlenging van de registratie moet een verklaring van de onderwijsinstelling worden overgelegd waaruit blijkt dat de student aantoonbaar studievoortgang maakt en tot het volgende jaar van de studie is toegelaten.⁵² Overige stukken die bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning moeten worden overgelegd zijn:⁵³

- een bewijsstuk dat het collegegeld betaald is;
- bewijs dat de student voldoet aan de onderwijskundige toelatingsvoorwaarden, die gelden voor de te volgen studie;
- bewijs van beheersing van voldoende taalvaardigheden Engels (met uitzondering van de taalcursussen Engels);
- bewijs te beschikken over voldoende financiële middelen om in het eigen onderhoud te voorzien (7.000 euro per jaar);
- bewijs van ziektekostenverzekering;
- indien van toepassing, een afdoende verklaring voor eventuele onderbrekingen in de studieloopbaan, en

50 Bron: reactie Ierland op EMN-bevraging d.d. 4 april 2012. Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive_4a-april2012_wider_dissemination_en.pdf.

51 Zie: <http://www.nqai.ie/internationalisation.html>. De *National Qualifications Authority* is eind 2012 opgegaan in een nieuwe organisatie: *Quality and Qualifications Ireland*.

52 Zie: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Guidelines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf/Files/Guidelines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf>.

53 Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

- een verklaring waaruit blijkt dat de student in beginsel de intentie heeft weer terug te keren naar het thuisland, nadat de studie is afgerond.

Internationale studenten die ingeschreven staan voor een bachelor of master opleiding, kunnen hun verblijfsvergunning uitsluitend laten verlengen indien ze een bewijsstuk kunnen overleggen van voldoende studievoortgang, bijvoorbeeld een overzicht met examenuitslagen en een bewijs van inschrijving voor het volgende studiejaar. Wanneer er onvoldoende studievoortgang wordt geboekt, kan dat een weigering van de verlengingsaanvraag voor de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.⁵⁴

Doorlooptijd

Uit de beschikbare informatie blijkt dat voor de duur van de procedure van vergunningverlening voor studenten geen specifieke regelgeving geldt. Gemiddeld is sprake van een doorlooptijd van twee maanden.⁵⁵

6.4.3 Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector

Er is geen overkoepelend accreditatie-orgaan voor het hoger onderwijs in Ierland. Het systeem van kwaliteitszorg aan universiteiten wordt gecoördineerd door de *Irish Universities Quality Board* en de *Higher Education Authority* namens het ministerie van Onderwijs. De *Higher Education and Training Awards Council* bewaakt de kwaliteitszorg aan de *Institutes of Technology* en beoordeelt opleidingen. Daarnaast evalueert de *National Qualifications Authority of Ireland* het kwaliteitszorgsysteem van het *Dublin Institute of Technology*. Ook kunnen afzonderlijke opleidingen worden geaccrediteerd door beroepsverenigingen, zoals het *Institution of Engineers of Ireland*, dat technische opleidingen accrediteert.

In aanvulling hierop is in september 2009 in Ierland de *Provision of education to international students: Code of Practice and Guidelines for Irish Higher Education Institutions* van kracht geworden.⁵⁶ De code moet, door het beschrijven van de standaarden, normen en minimale eisen, de onderwijsinstellingen in staat stellen de eigen maatregelen af te zetten tegen sectorbreed overeenge-

54 Bron: reactie Ierland op EMN-bevraging d.d. 4 april 2012. Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive_4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

55 OIM-IOM, *Comparative study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal migration, including an assessment of the conditions and formalities imposed by each Member State for newcomers*, februari 2008, p. 560.

56 Zie bijlage voor de tekst van de gedragscode.

komen criteria. Door het toepassen van de standaarden in de code is de continuering van de goede reputatie van de Ierse instellingen voor hoger onderwijs verzekerd, aldus de opstellers van de gedragscode.

Een eerste ontwerp voor de code werd ontwikkeld in 2007, waarna een consultatieronde begon. Op dat moment waren de hoger onderwijsinstellingen er sterk van overtuigd dat het ontwikkelen en onderhouden van de kwaliteit van het onderwijs cruciaal was, en niet alleen beperkt moest blijven tot de academische normen van een programma. Bovendien waren de onderwijsinstellingen van mening dat zij, in plaats van de Ierse regering, de ontwikkeling van een dergelijke code het beste ter hand konden nemen, gezien hun kennis en ervaring op dit terrein.⁵⁷

Eind 2012 is een nieuwe organisatie opgericht die tot taak heeft toe te zien op de kwaliteitszorg van het Ierse hoger onderwijs. *Quality and Qualifications Ireland* (QQI) ontstond door een fusie van (onder andere) de *Higher Education and Training Awards Council*, de *National Qualifications Authority of Ireland* en de *Irish Universities Quality Board*. QQI heeft de taken van de fusiepartners overgenomen maar is daarnaast belast met de ontwikkeling en invoering van het *International Education Mark* (IEM). IEM zal alleen worden toegekend aan onderwijsinstellingen die kwalitatief goed onderwijs aanbieden aan internationale studenten en moet, als onderdeel van het totale kwaliteitskader, bijdragen aan de bevordering van Ierland als bestemming.⁵⁸

Inhoud gedragscode

De Ierse gedragscode is de meest uitgebreide code, in vergelijking met die in Nederland, Estland en Denemarken. Het document bestaat uit vier delen: deel een is inleidend van aard (een preambule met elf overwegingen), deel twee bevat in negen hoofdstukken de standaarden en voorwaarden, deel drie is een samenvatting en deel vier bevat een tweetal bijlagen. In totaal bevat de gedragscode 69 artikelen, verdeeld in negen standaarden, 51 richtlijnen en negen minimale eisen. De bepalingen worden in drie kleuren weergegeven: rood voor een standaard/norm, blauw voor een richtlijn en zwart voor een minimum eis.

In de code zijn rond drie onderwerpen bepalingen opgenomen op het gebied van:

- Informatievoorziening en werving: de minimale eisen op het gebied van zorgvuldige reclame-uitingen en het bieden van actuele en uitgebreide

57 Bron: e-mail d.d. 29 oktober 2013 van Anna Cunningham, National University of Ireland, Galway, in reactie op mijn verzoek van 4 oktober 2013. Anna Cunningham was een van de opstellers van de code.

58 Bron: <http://news.sedacollege.com/news/97-new-body-to-oversee-quality-of-education-in-ireland>.

informatie, onder andere met betrekking tot gebruik agenten en toelatingseisen, waaronder de taaleis. Tevens de minimale eisen op het gebied van informatie over en het aanbod van voorzieningen, specifiek gericht op de situatie vóór en direct volgend op de aankomst en tot slot de minimale eisen op het gebied van informatie over en aanbod van begeleiding, welzijn en integratie van studenten.

- Selectie en toelating: de minimale eisen op het gebied van onderwijsaanbod, toelating en visaprocedures (incl. schematische weergave van het proces) en de minimale eisen op het gebied van de kosten van studie en leges, de betaling daarvan en de voorwaarden voor restitutie.
- Kwaliteit onderwijs: de minimale eisen op het gebied van de bescherming van de student tegen 'academische' en financiële schade in geval van opheffen van of gebrek aan kwaliteit van de opleiding. Daarnaast de minimale eisen op het gebied van de hulp bij en zorg voor adequate huisvesting, alsmede de minimale eisen op het gebied van de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de wijze van selecteren van aankomende studenten.

De code geldt als aanvulling op wettelijke bepalingen en heeft nooit een verplicht karakter gekregen. Het vormt de basis voor het nieuwe *International Education Mark* dat momenteel wordt ontwikkeld door *Quality and Qualifications Ireland*.⁵⁹

6.4.4 Oneigenlijk gebruik studieroute

In de door mij aan de ministeries van Onderwijs toegezonden enquête is gevraagd naar informatie over signalen over oneigenlijk gebruik van de studieroute. Deze signalen kunnen mede bepalend zijn voor het al dan niet vasthouden aan de gemaakte keuze voor zelfregulering door middel van een gedragscode. De Ierse respondent heeft aangegeven dat er wel eens problemen zijn rond deze groep vreemdelingen. Het type problemen is hierbij echter niet gespecificeerd.⁶⁰ Meer informatie blijkt uit het rapport over studiemi-gratie naar Ierland dat is opgesteld door het Ierse nationale contactpunt van het Europees Migratie Netwerk.⁶¹ Het oneigenlijk gebruik van de studieroute was een belangrijke zorg voor de Ierse regering en één van de beweegredenen voor de invoering van de *New Immigration Regime* voor fulltime non-EU

59 Zie: <http://www.qqi.ie/Downloads/Consultation/Green%20Papers/Green%20Paper%20-%20Section%204.4.pdf>.

60 Zie bijlage voor de enquête van eind 2011 en een overzicht van de ontvangen reacties.

61 Bron: European Migration Network Ireland, *Immigration of international students to the EU: Ireland*, augustus 2012, p. 40-41.

studenten in januari 2011. Hoewel concreet bewijs ontbreekt over de omvang van dergelijk oneigenlijk gebruik, wordt ook in het Iers parlement dit probleem erkend, onder meer van het bestaan van nep universiteiten en *diploma mills*.⁶² Oneigenlijk gebruik werd voornamelijk geconstateerd door de aanwezigheid van laag- of ongeschoolde derdelanders, die via de studieroute toegang tot de arbeidsmarkt kregen zonder werkvergunning. Tot 2011 werd bij de studiemigratie niet gecontroleerd of de immigrant stond ingeschreven als student, en of er bij herhaalde registratie sprake was van studievoortgang. De invoering van het nieuwe regime was de eerste concrete maatregel op nationaal niveau, om te proberen het oneigenlijk gebruik van de studieroute aan te pakken. De belangrijkste maatregelen waren de beperking van de verblijfsduur en het bewijs van studievoortgang. De Ierse overheid beoogde hiermee oneigenlijk gebruik tegen te gaan en de kwaliteit van het Ierse internationaal onderwijs te verbeteren.

Informatie over de aantallen studenten die meer dan toegestane uren werken, terwijl ze staan ingeschreven bij instellingen voor hoger onderwijs, ontbreekt. Echter, de vooronderstelling is dat oneigenlijk gebruik van de studieroute (door feitelijk te werken in plaats van te studeren) zich openbaart in achterblijvende prestaties in de studie, hetzij op het niveau van de individuele student hetzij op het niveau van de instelling. Oneigenlijk gebruik wordt ook vermoed wanneer onderwijsinstellingen adverteren op de internationale markt met opleidingen die minder dan 25 studieweken⁶³ omvatten. Ofschoon dergelijke zaken in het EMN-rapport niet nader worden geconcretiseerd, is de zorgvuldige en adequate reclame-uiting in (o.a.) advertenties over aanbod en inhoud van het onderwijs nadrukkelijk een onderwerp dat door de gedragscode als instrument van zelfregulering wordt gereguleerd.

6.5 CONCLUSIE⁶⁴

Gebonden lidstaat: Estland

De implementatie van de Studentenrichtlijn vond in Estland niet tijdig plaats, maar de lidstaat zette zowel de bepalingen voor studenten als die voor de

62 Parlementaire vraag nr. 9 d.d. 3 juni 2010, via: <http://debates.oireachtas.ie/dail/2010/06/03/00021.asp>.

63 Dit is het minimum aantal lesweken dat vereist is per studiejaar, om een opleiding als fulltime te kunnen definiëren.

64 Zie ook: Overmars A., Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

drie facultatieve categorieën om. Het land is relatief streng, door tien van de twaalf bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op studenten om te zetten in nationaal recht. Van belemmering in de vorm van de heffing van leges is gelet op de hoogte ervan (64 euro) geen sprake. Opmerkelijk is dat artikel 8 (mobiliteit binnen de EU) en artikel 19 (verkorte procedure) niet geïmplementeerd zijn. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk een versnelling van de toelatingsprocedure gerealiseerd is in de afgelopen jaren, en dat – hoewel de aantallen gering zijn – ook een bescheiden stijging zichtbaar van het aantal inkomende internationale non-EU studenten. Het feit dat er jaarlijks slechts weinig non-EU studenten naar Estland komen voor een studie in het hoger onderwijs, maakt dat er sprake is van geringe doelmatigheidsdruk. Daarmee vervalt de noodzaak voor de overheid om een convenantprocedure in te richten.

Ter zake van de kwaliteitsborging en voorlichting door de onderwijssector geldt dat de hoger onderwijsinstellingen en hun programma's in Estland uitsluitend erkend zijn op basis van nationale wetgeving. Een onafhankelijke organisatie ziet toe op de bevordering van de kwaliteit van het Estse hoger onderwijs. In aanvulling op wettelijke bepalingen geldt op het gebied van de kwaliteitszorg van en voorlichting over het onderwijsaanbod aan internationale studenten in Estland een gedragscode als instrument van zelfregulering. De onderwijssector wil met de gedragscode de reputatie veiligstellen dat Estland een land is dat internationaal erkend en geprezen onderwijs van hoge kwaliteit aanbiedt. De instellingen beloven daartoe dat alle marketing activiteiten die gericht zijn op internationale studenten voldoen aan de ethische normen uit de code.

Er is geen relatie tussen de Estse gedragscode en de implementatie van de Studentenrichtlijn, maar in de code is opgenomen dat hoger onderwijsinstellingen verplicht zijn de Vreemdelingendienst te informeren indien een non-EU student zijn of haar inschrijving aan een onderwijsinstelling beëindigt voordat de studie is afgerond. Daarmee bestaat er een duidelijke relatie tussen zelfregulering en overheidsregulering. Overigens is de Estse gedragscode behalve op internationale studenten nadrukkelijk ook gericht op internationale onderzoekers en docenten.

Er zijn weinig gevallen bekend van oneigenlijk gebruik van de studieroute. Niet zozeer de toepassing van de gedragscode, primair een marketing instrument, als wel de wijze van inrichten van de toelatingsprocedure door de onderwijsinstellingen draagt bij aan het tegengaan van illegale migratie naar Estland. Door in interviews met aankomende studenten de studiemotivatie te toetsen en documenten van de vooropleiding zorgvuldig te verifiëren, kan de rechtmatigheid van de aanvragen om toelating adequaat worden beoordeeld en wordt het gevaar van oneigenlijk gebruik verkleind.

Niet gebonden lidstaten: Denemarken en Ierland

Zowel in Denemarken als in Ierland is de kwaliteitsborging van de onderwijssector wettelijk geregeld, al is er in Ierland geen overkoepelend accreditatieorgaan voor het hoger onderwijs. In aanvulling op wettelijke bepalingen werden de Deense en Ierse gedragscodes opgesteld door vertegenwoordigers van instellingen voor hoger onderwijs. Ze hebben betrekking op alle internationale studenten, zonder onderscheid te maken tussen studenten vanuit de EU of van daarbuiten. Eigenaar van de gedragscodes zijn de brancheorganisaties, al waren ook de nationale overheden betrokken bij de totstandkoming van de codes. Voorlichting en waarborging van de kwaliteit van het onderwijs aan internationale studenten zijn de belangrijkste onderwerpen in de gedragscodes. De Ierse code bevat echter ook bepalingen en minimale eisen op het gebied van de klachtenprocedure en beroepsprocedure voor internationale studenten.

In Denemarken bestaat een duidelijke relatie tussen de gedragscode en de verlening van verblijfsvergunningen aan dit type vreemdelingen door de opname van bepalingen die zien op de studievoortgang. Daarnaast bevatten de codes een meldingsplicht voor onderwijsinstellingen om de bevoegde autoriteit te informeren wanneer een internationale student zijn studie staakt. De Ierse code bevat op dit punt geen bepalingen.

Deelname aan de gedragscodes is in Denemarken voor de publieke onderwijsinstellingen verplicht, terwijl in Ierland de deelname geheel vrijwillig is. De Deense gedragscodes bevatten geen klachtprocedure zoals de gedragscodes in Nederland en Ierland. In de Deense code voor het hoger beroepsonderwijs is bepaald dat het de verantwoordelijkheid is van de instellingen om zich te allen tijde aan de code te houden. De universiteiten monitoren zelf ieder jaar de werking van de gedragscodes. In het jaarlijks evaluatierapport wordt gesteld dat zij in hoge mate de code naleven.⁶⁵ Voor de andere instellingen voor hoger onderwijs heeft de code een meer normstellend doel en gebruikt het ministerie de code om goed gedrag te monitoren en afwijkend gedrag te signaleren. De Deense Vreemdelingendienst is ook betrokken bij het monitoren van de naleving van de codes en gebruikt ze als maatstaf/norm. Hoewel de codes in Denemarken en Nederland inhoudelijk overeenkomsten vertonen, ontbreken in de Deense codes bepalingen ter zake van de consequenties van het niet naleven ervan. In Ierland maakt de naleving van de gedragscode deel uit van de periodieke externe kwaliteitszorg van de onderwijsinstelling. Anders dan in de Nederlandse code, waarin is voorzien in toezicht door een onafhankelijke Landelijke Commissie die bevoegd is maatregelen en sancties op te leggen, blijft in Denemarken en Ierland onduidelijk wat er gebeurt bij niet-naleving van de code of codebepalingen.

65 Zie: <http://www.dkuni.dk/Internationalt/Code-of-Conduct>.

Ierland laat een stijging zien van 12.538 internationale studenten in 2008 naar 15.131 studenten in 2011. In Denemarken daalde de instroom van internationale studenten extreem van 19.279 in 2008 tot 6.068 studenten in 2010, maar inmiddels is ook daar voorzichtig weer een stijgende lijn ingezet (2011: 6.115 studenten). De oorzaak van de daling (invoering collegegelden) ligt buiten de onderwerpen die door de Studentenrichtlijn gereguleerd worden. Denemarken⁶⁶ en Ierland⁶⁷ maken het daarnaast mogelijk dat internationale studenten na het afstuderen voor een periode van zes maanden rechtmatig verblijf houden om in het land een baan te zoeken.

Er is geen informatie beschikbaar over mogelijk misbruik van de studieroute in Denemarken en hoe dat zich verhoudt tot de gedragscodes. In Ierland zijn met ingang van 2011 wettelijke maatregelen van kracht die het oneigenlijk gebruik moeten tegengaan. Oneigenlijk gebruik wordt met name gerelateerd aan de arbeidsmarkt: werken zonder tewerkstellingsvergunning of achterblijvende studieresultaten als gevolg van te veel werken en daardoor te weinig studeren. In de Ierse gedragscode zijn, net als in Nederland, informatieverplichtingen opgenomen over de toelatingseisen van de opleidingen, waaronder de taaleis. Maar in afwijking van de Nederlandse situatie is de voorwaarde van het jaarlijks realiseren van voldoende studievoortgang wettelijk geregeld.

⁶⁶ Zie: <http://studyindenmark.dk/live-in-denmark/working-in-denmark/after-graduation>.

⁶⁷ Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/289_emn_ad-hoc_query_employment_for_third_country_students_25jan2011_en.pdf, nr. 289.

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de analyse in hoofdstuk vijf en zes afgezet tegen de situatie in Oostenrijk en Zweden. Deze landen vormen de controlegroep. Beide Europese lidstaten zijn op verschillende onderdelen vergelijkbaar met Nederland: blijkens het verslag van de Europese Commissie¹ hebben ook deze landen tijdig en alleen voor zover het de bepalingen over studenten betreft de Studentenrichtlijn geïmplementeerd en is er sprake van omzetting van een gemiddeld aantal voorwaarden. De cijfers in Eurostat laten in beide landen, net als in Nederland, gemiddeld ook een stijging van het aantal non-EU studenten zien in de periode 2008-2010. Er zijn daarmee ten opzichte van de Nederlandse situatie geen verschillen in beide landen op het gebied van de inrichting van het onderwijs en de verdeling van verantwoordelijkheden, die een vergelijking onmogelijk maken. Wat echter verschilt, is dat de beide landen geen gebruik maken van instrumenten van zelfregulering, in aanvulling op de wettelijke regelingen. Zo kennen de landen geen systeem waarbij door het afsluiten van convenanten bevoegdheidstoedeling aan onderwijsinstellingen plaatsvindt en de procedure van vergunningverlening wordt verkort. Lukt het de beide landen desondanks wel om de doorlooptijd naar beneden te brengen? Ook is er in de beide landen geen gedragscode van kracht op het gebied van de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector. Toch concurreren beide landen ook op de internationale hoger onderwijsmarkt en proberen zij een reputatie van aantrekkelijke studiebestemming te vestigen. Hoe doen zij dat?

In de eerste paragraaf bespreek ik de situatie in Oostenrijk, gevolgd door Zweden in paragraaf twee. Beide paragrafen zijn onderverdeeld in vijf subparagrafen. Ik begin met een schets van de beide landen in subparagraaf een. De implementatie van de Studentenrichtlijn behandel ik in subparagraaf twee. Zijn ook die bepalingen geïmplementeerd die betrekking hebben op de doelen van de Studentenrichtlijn? Is er sprake van toename van de studentenmobiliteit? Subparagraaf drie bevat een analyse van de regels die gelden ten aanzien van de verstrekking van verblijfsvergunningen. Is de doorlooptijd van de toelatingsprocedure verkort in de afgelopen jaren? Subparagraaf vier beantwoordt de vraag wat er geregeld is ten aanzien van de wijze van kwaliteitsborging en voorlichting door de onderwijssector. Tot slot beschrijft

1 COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

subparagraaf vijf de vormen van oneigenlijk gebruik die met betrekking tot de studieroute geconstateerd zijn. Hebben deze iets te maken met de regulering van de toelatingsprocedure of de regels met betrekking tot de kwaliteitsborging en voorlichting, of staan ze er los van? In de derde paragraaf van dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken.

7.1 OOSTENRIJK

Oostenrijk kent geen gedragscode en convenantensystematiek zoals Nederland, maar is zoals hierboven beschreven, op verschillende onderdelen vergelijkbaar met Nederland. Bovendien is in Oostenrijk, net als in Nederland, sprake van een fors en stijgend aantal EU-studenten in het hoger onderwijs.

7.1.1 Institutioneel kader

De federale republiek Oostenrijk kent negen federale landen. Het onderwijs valt onder de jurisdictie van zowel het federale *Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur*, het *Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*, als van de onderwijsministeries van de *Bundesländer*. Voor opleidingen op het gebied van de landbouw en natuurlijke omgeving is het *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* verantwoordelijk.²

Het Oostenrijkse hoger onderwijs kent een binair stelsel, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. De onderwijstaal is in principe Duits, hoewel er ook tweetalig basis en algemeen vormend voortgezet onderwijs wordt gegeven voor de Sloveense, Hongaarse en Kroatische minderheden. In het (particuliere) hoger onderwijs worden ook Engelstalige opleidingen aangeboden.

Hoger onderwijs

In 2004 is de bachelor-masterstructuur ingevoerd in het Oostenrijkse hoger onderwijs. Tot het openbaar universitair onderwijs behoren de algemene *Universitäten*, *Medizinische Universitäten*, *Technische Universitäten*, *Theologische Hochschulen*, universiteiten voor kunstonderwijs en universiteiten die gespecialiseerd zijn in mijnbouw, economie, bodemcultuur of diergeneeskunde. Opleidingen in het hoger beroepsonderwijs worden aangeboden door *Fachhochschulen* in de sectoren: economie, toerisme, techniek, gezondheidszorg, sociale agogiek, media en design. Lerarenopleidingen aangeboden door *Pä-*

2 Bron: Nuffic, *Landenmodule Oostenrijk*, Den Haag, versie 2, december 2011, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

dagogische Akademien maken ook deel uit van het hoger onderwijs in Oostenrijk. De particuliere instellingen zijn over het algemeen vrij gespecialiseerd.

De nominale studieduur van de opleidingen is meestal vier jaar, soms langer. Een opleiding bestaat uit twee gedeelten, die elk door een *Diplomprüfung* worden afgerond (de eerste meestal na twee jaar). Toegang tot de promotie geven alle afsluitende universitaire examens, behalve dat van de bacheloropleidingen. De *Doktoratsstudium* duurt nominaal drie jaar. De promotie wordt afgerond met verlening van de graad van *Doktor* met een algemene aanduiding van de studierichting, zoals *Doktor der Philosophie (Dr. phil.)* en *Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)*.

7.1.2 Implementatie Studentenrichtlijn

De lidstaten waren verplicht ervoor zorg te dragen dat uiterlijk 12 januari 2007 de Studentenrichtlijn in nationaal recht was omgezet. Oostenrijk was, met het nemen van implementatiemaatregelen die per 1 januari 2006 van kracht werden, tijdig.³ De maatregelen zijn onderwerp geweest van parlementair debat, waarbij de regering vooraf de onderwijsinstellingen heeft geconsulteerd en verzocht met voorstellen te komen aangaande de implementatie van de richtlijn-bepalingen.⁴ Hoewel de Commissie in haar verslag rapporteert dat, net als Nederland, Oostenrijk alleen de bepalingen inzake studenten heeft omgezet,⁵ blijkt uit het onderliggende GHK-onderzoeksrapport dat Oostenrijk ook de drie facultatieve categorieën bij de omzetting heeft betrokken. Op een beperkt aantal onderwerpen zijn ook ter zake van bijvoorbeeld scholieren en vrijwilligers implementatiemaatregelen getroffen.⁶ In onderstaande tabel geef ik per voorwaarde en artikel van de richtlijn weer of deze in Oostenrijk is omgezet in nationaal recht.

3 *Bundesgesetz*, nummer: I Nr 100/2005; Publicatieblad: *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* (BGBl.), publicatiedatum 16 augustus 2005, inwerkingtreding 1 januari 2006. Bron: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0114:NL:NOT>.

4 Bron: reactie Oostenrijk op enquête 2011, zie bijlage.

5 Bron: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011, p. 2.

6 Bron: GHK Impact assessment, p. 32.

Tabel 25. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Oostenrijk⁷

Artikel	Voorwaarde	
Categorie omzetting (art. 3)	Studenten	X
	Scholieren	X
	Stagiairs	X
	Vrijwilligers	X
Algemene voorwaarden (art. 6)	Geldig reisdocument	X
	Geldig voor duur van verblijf	
	Toestemming ouders/voogd	
	Verzekering ziektekosten	X
	Geen bedreiging openbare orde	X
	Bewijs betaling leges	
	Mobiliteit EU-programma's bevorderen	
Specifieke voorwaarden studenten (art. 7)	Bewijs van inschrijving	X
	Vereist minimumbedrag per maand	X
	Bewijs taaltoets	X
	Bewijs betaling collegegeld	X
	Verzekering ziektekosten gekoppeld aan inschrijving	
Mobiliteit studenten (art. 8)	Toelating bij passende studie	
	Toelating bij deelname uitwisseling	
	Afwijking bij verplichte uitwisseling	
	Gegevens verstrekken autoriteit eerste lidstaat	
Specifieke voorwaarden scholieren (art. 9)	Bewijs toelating school	X
	Deelname erkend uitwisseling	
	Bewijs aansprakelijkheid en verblijf gastgezin	
	Minimum en maximum leeftijd scholier	
	Uitwisseling scholieren wederkerig	
Specifieke voorwaarden stagiairs (art. 10)	Eis overeenkomst opleiding	
	Voldoende middelen	
	Taalcursus verplicht	
Specifieke voorwaarden vrijwilligers (art. 11)	Leeftijdsvoorwaarden vrijwilligers	
	Verplicht overeenkomst	
	Bewijs organisatie aansprakelijk en verantwoordelijk	
	Cursus taal en cultuur aangeboden	
Verblijfsvergunning studenten (art. 12)	Geldigheidsduur vergunning	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij misbruik	
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij geen voortgang	
Vergunning scholieren (art. 13)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	
Vergunning stagiairs (art. 14)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	

7 Opgesteld op basis van COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011 en GHK-studie, bijlage 2. Op onderdelen verschilt de (algemene, meer samenvattende) informatie in het EC verslag van de meer gedetailleerde informatie uit de bijlage van de GHK-studie.

Artikel	Voorwaarde	
Vergunning vrijwilligers (art. 15)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	X
	Verlenging mogelijk	
Intrekking of niet verlengen (art. 16)	Bij fraude, niet voldoen voorwaarden en openbare orde	X
Economische activiteiten studenten (art. 17)	Recht om te werken verleend	X
	Werken als zelfstandige	X
	Rekening houden situatie arbeidsmarkt	X
	Aanvullend analyse arbeidsmarkt	X
	Werkvergunning vereist	X
	Maximum aantal uren werken	
	In eerste jaar beperking arbeid	X
	Meldingsplicht werkgevers	
Procedurele waarborgen en doorzichtigheid (art. 18)	Termijn behandeling, rechtsmiddel-verwijzing	X
	Geen termijn behandeling aanvraag vergunning	
	Kennisgeving beroep ontbreekt	
Verkorte procedure (art. 19)	Verkorte procedure visa of vergunning studenten	
Leges (art. 20)	Leges vereist voor behandeling aanvraag vergunning	X
Verdere rechten (art. 24)	Verdere rechten	

De Europese Commissie heeft op 6 december 2010 een inbreukprocedure gestart tegen Oostenrijk, omdat zij van oordeel was dat Oostenrijk de verplichtingen krachtens artikel 17, eerste lid van de Studentenrichtlijn niet was nagekomen. Oostenrijk had een regeling ingevoerd volgens welke studenten uit derde landen slechts een arbeidsvergunning konden verkrijgen indien eerst de arbeidsmarktsituatie in Oostenrijk was onderzocht, teneinde te verzekeren dat de arbeidsplaats niet door een als werkloos ingeschreven persoon kon worden ingenomen. Met deze wettelijke regeling werd studenten uit derde landen systematisch de toegang tot de arbeidsmarkt ontnomen. Het aantal voor deze groep van personen verleende arbeidsvergunningen was dan ook zeer laag: slechts 10 % van de studenten uit derde landen – vergeleken met 70 % van de Oostenrijkse studenten – had de mogelijkheid om een gedeelte van hun studiekosten te financieren via tewerkstelling. Volgens Oostenrijk waren deze beperkingen gerechtvaardigd. Door de vrije toegang tot de universiteiten en de lage studiekosten trekt Oostenrijk bijzonder veel studenten uit derde landen aan. De studenten in kwestie zouden door hun gebrekkige kennis van de Duitse taal en wegens het feit dat zij geen beroepskwalificaties bezitten, vooral arbeidsplaatsen voor ongeschoolden innemen, waardoor zij de in de betrokken sectoren bestaande hoge werkloosheid nog extra zouden doen toenemen. Nadat Oostenrijk in 2011 alsnog de wetgeving aan de Studentenrichtlijn aanpaste, is de zaak bij Beschikking van het Gerecht (Derde kamer) van 23 november 2011 niet-ontvankelijk verklaard.⁸

⁸ Bron: Zaak C-568/10, PbEU C 55/19 d.d. 19 februari 2011 (niet gepubliceerd) en zaak T-568/10 via <http://curia.europa.eu/>.

De situatie waarin studenten die onder de Studentenrichtlijn vallen na afloop van hun eerste verblijfsjaar niet als regel maar slechts bij uitzondering toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, is onverenigbaar met artikel 17 van de richtlijn. Dat blijkt uit een op 21 juni 2012 door het Europees Hof gewezen arrest⁹ in een zaak betreffende een op 12 januari 2011 door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing. Het Verwaltungsgerichtshof wilde weten of het recht van de Unie, in het bijzonder artikel zeventien van de richtlijn, in de weg staat aan een nationale regeling die in alle gevallen voorziet in een onderzoek van de situatie op de arbeidsmarkt vooraleer aan een werkgever een tewerkstellingsvergunning wordt verleend voor de tewerkstelling van een student die reeds langer dan een jaar in Oostenrijk verblijft, en voor het geval dat een vastgesteld maximumaantal tewerkgestelde buitenlanders is overschreden, de verlening van een tewerkstellingsvergunning van bijkomende voorwaarden laat afhangen. Het Hof verklaarde voor recht dat de voorwaarden voor de toegang van Bulgaarse studenten tot de arbeidsmarkt¹⁰ niet strenger mogen zijn dan de voorwaarden die zijn genoemd in de Studentenrichtlijn. Een nationale regeling zoals aan de orde in Oostenrijk houdt voor Bulgaarse onderdanen ten onrechte een strengere behandeling in dan de behandeling die onderdanen van derde landen krachtens de Studentenrichtlijn genieten. Mede gelet op de doelstellingen van de richtlijn, moet artikel 17 van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat voor studenten uit derde landen na het eerste verblijfsjaar toelating tot de arbeidsmarkt de algemene regel is, terwijl de aan de toelating gestelde beperkingen de uitzondering op die regel vormen.

Doelen Studentenrichtlijn

Zoals hiervoor al eerder is aangegeven heeft de Studentenrichtlijn tot doel de toelatingsprocedures van de lidstaten voor studenten afkomstig van buiten Europa te vereenvoudigen (artikel 6 en 7), de mobiliteit binnen de Europese Unie te vergemakkelijken (artikel 8) en de toelatingsprocedures van de lidstaten voor studenten afkomstig van buiten Europa te versnellen (artikel 19). Deze maatregelen moeten leiden tot een toename van de studentenmobiliteit. Meer internationale studenten in het hoger onderwijs helpen van Europa een wereldcentrum van topkwaliteit te maken. Artikel 6 en 7 van de richtlijn bevatten een aantal verplichtend voorgeschreven en facultatieve voorwaarden die betrekking hebben op de toelating van studenten. Oostenrijk heeft zeven van de twaalf voorwaarden omgezet in nationaal recht.

⁹ HvJ EU 21 juni 2012, C-15/11 *Sommer*.

¹⁰ Punt 14 van afdeling 1 van Bijlage VI bij het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de EU, PbEU 2005, L 157, p. 104.

Oostenrijk heeft geen enkele van de vier voorwaarden van richtlijnartikel 8 geïmplementeerd, dat ziet op de mobiliteit van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten. Echter, onderdanen van derde landen die beschikken over een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning voor studiedoeleinden, mogen op grond daarvan en een geldig reisdocument wel gedurende een periode van drie maanden in Oostenrijk verblijven.¹¹ Ook heeft Oostenrijk artikel 19 niet geïmplementeerd en het via die route niet mogelijk gemaakt dat tussen de immigratieautoriteiten en de onderwijsinstellingen overeenkomsten gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingsprocedures voor studenten.

7.1.3 Toelatingsprocedure internationale studenten

In het Oostenrijks hoger onderwijs studeerden in het studiejaar 2011/2012 in totaal 337.577 studenten.¹² Het studiejaar daarvoor bedroeg het aantal zittende internationale studenten in het hoger onderwijs 53.036, 15% van het totaal aantal zittende studenten (361.797). Hiervan waren ongeveer 38.500 studenten afkomstig uit de EU en 14.500 studenten van daarbuiten.¹³ Studenten van buiten de EU zijn per semester € 726 collegegeld verschuldigd.¹⁴

Tabel 26. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Oostenrijk¹⁵

2008	2009	2010	2011	2012
2.853	3.233	3.735	5.031	6.298

Wanneer het aantal internationale studenten wordt gerelateerd aan het inwonertal, geldt dat in 2009 in Oostenrijk per 100.000 inwoners 630 internationale studenten waren, waarvan 39 studenten van buiten de EU. Daarmee komt het land in de relatieve rangordening niet in de buurt van de lidstaten met relatief het grootste aantal non-EU studenten per 100.000 inwoners: Cy-

11 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 49.

12 Bron: *Ibid.*, p. 23.

13 Bron: *Ibid.*, p. 29, 31.

14 Bron:
http://www.oead.at/welcome_to_austria/education_research/study_in_austria/universities/tuition_fees/EN/. De hoogte van het bedrag wordt bevestigd in: *Immigration of International Students to the EU*, European Migration Network, Study 2012, juni 2013, bijlage 3.

15 Bron: Eurostat.

prus (679 studenten), Zweden (151), Frankrijk (83), Finland (74), België (67) en Nederland (60).¹⁶

Onderstaande tabel maakt duidelijk dat Oostenrijk wel een stijging laat zien in het aantal non-EU studenten, maar dat het aandeel non-EU studenten ten opzichte van het aandeel EU-studenten afneemt, doordat het aantal non-EU studenten stijgt met 380 studenten terwijl het aantal EU-studenten stijgt met 5.345 studenten. De totale groei (5.725 internationale studenten) wordt voor het grootste deel veroorzaakt door de stijging van de EU-studenten, niet van de derdelander studenten.

Tabel 27. Vergelijking aantallen non-EU en EU studenten 2008 – 2009 in Oostenrijk¹⁷

Non-EU 2008	Non-EU 2009	verschil	EU 2008	EU 2009	verschil	totaal 2008	totaal 2009	verschil
2.853	3.233	+ 380	44.037	49.382	+ 5.345	46.890	52.615	+ 5.725

Bij de beoogde vereenvoudiging moet ook het opwerpen van belemmeringen worden betrokken, zoals de hoogte van de leges (artikel 20 van de Studentenrichtlijn). In 2010 was in Oostenrijk een bedrag ter grootte van € 120,- vereist voor de behandeling van een aanvraag voor de verlening van een verblijfsvergunning voor studietoelagen. Daarbij wordt opgemerkt dat de leges lager zijn dan de administratieve kosten.¹⁸ Overigens worden voor een inreisvisum geen leges geheven.¹⁹

De wettelijke voorwaarden op het gebied van migratie die van toepassing zijn op internationale studenten zijn opgenomen in verschillende wetten. De *Ausländerbeschäftigungsgesetz*²⁰ bevat regels met betrekking tot de toelating van non-EU studenten tot het Oostenrijks grondgebied, bijvoorbeeld bepalingen inzake visa, maar bevat ook de algemene voorwaarden voor legaal verblijf en de maatregelen tot beëindiging daarvan in geval van studenten. In de *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*²¹ zijn bepalingen opgenomen over verblijfsvergunningen, waaronder die voor studenten. Tot slot bevat de *Ausländerbeschäftigungsgesetz*²² de voorwaarden met betrekking tot

¹⁶ Gebaseerd op gegevens Eurostat.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Bron: Reactie Oostenrijk op enquête 2011 onder de ministeries van Onderwijs. Zie bijlage.

¹⁹ Bron: GHK-studie, bijlage 2, p. 7.

²⁰ *Ausländerbeschäftigungsgesetz*, BGBl. I, Nr. 100/2005.

²¹ *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*, BGBl. I, Nr. 100/2005.

²² *Ausländerbeschäftigungsgesetz*, BGBl. I, Nr. 218/1975.

de toegang van studenten tot de arbeidsmarkt en de mogelijkheid tot het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning.²³

Oostenrijk acht de internationale mobiliteit van studenten, afgestudeerden en wetenschappelijk medewerkers, van groot belang. Het is dan ook één van de leidende principes van de *Universitätsgesetz*.²⁴ De toename van de internationale mobiliteit is ook als verplichting opgenomen in de prestatie-overeenkomsten die elke drie jaar worden gesloten tussen de universiteiten en de federale overheid. De prioriteiten zijn tweeledig: het zoeken naar een manier waarop de hoger onderwijssector moet omgaan met het nu al omvangrijke aandeel van internationale studenten en daarnaast het vergroten van de regionale diversiteit en verspreiding van internationale studenten, vooral door studenten aan te trekken uit landen die van strategisch belang zijn voor de Oostenrijkse economie, industrie of wetenschap zoals Zuid-Oost Azië en Latijns-Amerika.²⁵

Procedure

Onderdanen uit derde landen die voor studiedoeleinden naar Oostenrijk willen komen, moeten een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden aanvragen op grond van art. 64 van de *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*, dat de artikelen 5 tot en met 7 van de Studentenrichtlijn implementeert.²⁶ De aanvraag moet in persoon worden ingediend bij de Oostenrijkse vertegenwoordiging in het buitenland. Wanneer de aanvraag wordt toegekend, wordt een inreisvisum afgegeven. Over het algemeen wordt afgifte van een inreisvisum alleen geweigerd indien de komst van de vreemdeling een gevaar kan opleveren voor de openbare orde en veiligheid. Na aankomst in Oostenrijk moet de internationale student binnen de geldigheidsduur van het visum (vier maanden) een verblijfsvergunning aanvragen.²⁷

De *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz* schrijft voor dat onderdanen uit derde landen een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden toegekend krijgen, wanneer aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo moeten ze kunnen aantonen over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Het federale ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het vereiste minimum bedrag vastgesteld op 450 euro per maand (2012). Ook moet de student aan-

23 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 45.

24 Artikel 2 van de *Universitätsgesetz*, BGBl. I, No. 120/2002.

25 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 39-41.

26 Zie: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00952/fname_040777.pdf, p. 145.

27 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 48.

tonen huisvesting gevonden te hebben en te zijn toegelaten tot een opleiding. Voldoende beheersing van de Duitse taal is geen algemene voorwaarde, maar kan in bijzondere gevallen wel worden verlangd. Daarnaast moeten studenten beschikken over een geldige ziektekostenverzekering.²⁸

Toelating tot het hoger onderwijs is mogelijk wanneer aan de algemene toelatingsvoorwaarden wordt voldaan. In aanvulling daarop gelden soms bijzondere voorwaarden. Zo is voor een aantal opleidingen een adequate beheersing van de Duitse taal vereist. Het is mogelijk om gedurende een voorbereidende periode een intensieve taalcursus Duits te volgen met het oog op toelating tot dergelijke opleidingen.²⁹ De aanvraag om toegelaten te worden wordt rechtstreeks naar de onderwijsinstelling gestuurd; sommige instellingen hebben daartoe een online aanmeldapplicatie ontwikkeld. De originele buitenlandse opleidingsdocumenten betreffende de vereiste vooropleiding moeten daarbij worden overgelegd, voorzien van een Duitse vertaling. Bovendien moeten de documenten zijn gelegaliseerd.³⁰

Doorlooptijd

Uit onderzoek uit 2000 blijkt dat de toelatingsprocedure voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden in Oostenrijk destijds verscheidene maanden duurde.³¹ In reactie op de door mij onder de ministeries van Onderwijs van de Lidstaten afgenomen enquête geeft Oostenrijk aan dat de doorlooptijd van de vreemdelingenrechtelijke procedures voor deze categorie vreemdelingen zowel in 2005 als in 2010 maximaal twaalf weken duurden.³² Daarmee is er in die periode geen wezenlijke versnelling van de procedure bereikt en blijft de totale duur van de administratieve procedure die doorlopen moet worden bij de aanvraag van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden omvangrijk. Als gevolg daarvan moeten internationale studenten de studieplannen soms een aantal maanden of een semester uitsstellen. Hoewel er geen specifieke maatregelen worden genomen om vertraging te voorkomen, heeft het federale ministerie van Binnenlandse Zaken de bevoegde autoriteit opgeroepen prioriteit te geven aan deze aanvragen om-

28 Bron: *Ibid.*, p. 50. Zie ook: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

29 Zie: http://www.oead.at/welcome_to_austria/university_preparation_programmes/EN/.

30 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 51-52.

31 Bron: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Admission of third country nationals to an EU member state for the purposes of study or vocational training and admission of persons not gainfully employed*, final report, Brussel, augustus 2000, p. 33.

32 Bron: Reactie Oostenrijk op enquête 2011 onder de ministeries van Onderwijs. Zie bijlage.

dat een dergelijke omvang van de doorlooptijd een nadeel is in de concurrentieslag van het land op de internationale studentenmarkt.³³

Tabel 28. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Oostenrijk

2000	2005	2010
Enkele maanden	Maximaal 3 maanden	Maximaal 3 maanden

In 2012 heeft Oostenrijk de procedures ter zake van validatie en erkenning van (buitenlandse) opleidingsdocumenten ten behoeve van de toelating tot het hoger onderwijs herzien. Door de ondersteuning van het ENIC/NARIC-netwerk is de validatieprocedure verkort tot gemiddeld drie maanden (was daarvoor zes maanden).³⁴

7.1.4 Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector

De instellingen voor hoger onderwijs in Oostenrijk zijn alle bij wet erkend.³⁵ Een overzicht van erkende postsecundaire instellingen is beschikbaar op de website van het *Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*.³⁶ Voor universiteiten is de erkenning gebaseerd op de Oostenrijkse *Universitätsgesetz*,³⁷ die voorschrijft dat de instellingen een intern kwaliteitszorg systeem dienen te ontwikkelen voor periodieke evaluatie van het onderwijsaanbod. Dezelfde verplichting geldt voor instellingen voor hoger beroepsonderwijs, particuliere en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs.³⁸ De onderwijsinstellingen evalueren in beginsel al hun activiteiten, maar in de prestatieovereenkomsten die tussen de individuele instellingen en het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur worden gesloten, worden specifieke onderwerpen of gebieden benoemd die in elk geval geëvalueerd dienen te worden.

De onderwijsinstellingen zijn in hoge mate autonoom als het gaat om de selectie van het mechanisme voor kwaliteitsborging en de instelling voor kwaliteitszorg³⁹, maar de kwaliteit van het onderwijs dient in elk geval elke vijf jaar te worden beoordeeld. Hierbij is ook de opvatting van studenten over de kwaliteit van belang. Begin 2004 is de Oostenrijkse *Qualitätssiche-*

33 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 52.

34 *Ibid.*, p. 46-47.

35 Bron: reactie Oostenrijk op enquête 2011, zie bijlage.

36 Zie: <http://www.bmwf.gv.at/startseite/hochschulen/>.

37 *Universitätsgesetz*, BGBl. I, No. 120/2002. Zie paragraaf 14 van de wet.

38 Op grond van de *Bundesgesetz über Fachhochschul-Studiengänge*, BGBl. Nr. 340/1993 en de *Universitäts-Akkreditierungsgesetz*, BGBl. Nr. 168/1999.

39 Bron: <http://www.university-autonomy.eu/countries/austria/>.

rungsagentur opgericht, die als taak had service te verlenen aan openbare en particuliere universiteiten en instellingen voor hoger beroepsonderwijs op het gebied van de kwaliteitszorg. De *Fachhochschulrat* was de instantie die verantwoordelijk was voor de accreditatie van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs. Voor het universitair en particulier onderwijs gebeurde dat door de *Akkreditierungsrat*. In 2012 zijn de drie genoemde organisaties opgegaan in de *Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria*, die vanaf dat moment belast is met het verstrekken van informatie, het doen van onderzoek en uitvoering van audits als onderdeel van de externe toezichtprocedures, de erkenning van onderwijsinstellingen en de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs. Besluiten ter zake van accreditatie zijn gebaseerd op de uitkomsten van visitatieonderzoek, dat in samenwerking met onafhankelijke en internationaal erkende organisaties van kwaliteitszorg, door externe experts is uitgevoerd. De besluiten moeten door de minister van Wetenschap en Onderzoek worden goedgekeurd om van kracht te kunnen worden.⁴⁰

Bestuurlijke gebruiken

Enkele bepalingen van de Studentenrichtlijn konden door het gebruik van het begrip 'bestuurlijke gebruiken' mede (gedeeltelijk) door middel van zelfregulering worden geïmplementeerd. In april 2012 heb ik Oostenrijk via het Nederlands contactpunt van het Europees Migratienetwerk gevraagd of, en zo ja op welke wijze, vorm gegeven is aan de terminologie bestuurlijke gebruiken in de definitie van de onderwijsinstelling en de definitie van studievoortgang.⁴¹ Oostenrijk heeft geen toestemming gegeven de reactie op de EMN-bevraging extern (buiten het EMN-netwerk) te gebruiken. Uit de beantwoording door Oostenrijk van de vragen in de onder de ministeries van Onderwijs van de Lidstaten afgenomen enquête (eind 2011)⁴² en overige beschikbare openbare bronnen blijkt echter dat in Oostenrijk de instellingen voor hoger onderwijs alleen bij wet zijn erkend.⁴³ De instellingen hebben geen eigen beslissingbevoegdheid ter zake van de inhoud van toelatingsprocedures. Niettemin zijn ze in hoge mate autonoom als het gaat om de toepassing ervan, de introductie van opleidingsprogramma's, het vormgeven van de inhoud van opleidingen, de beëindiging van opleidingen, de voertaal van

40 Bron: Eurypedia, *European Encyclopedia on national education systems*, raadpleegbaar via: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/>.

41 Zie de bijlage bij dit proefschrift voor de resultaten van de bevraging, alsmede: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive_4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

42 Zie bijlage voor de enquête en een overzicht van de ontvangen reacties.

43 Bron: reactie Oostenrijk op enquête 2011, zie bijlage.

het onderwijs alsmede de selectie van het mechanisme voor kwaliteitsborging en de selectie van de instelling voor kwaliteitszorg.⁴⁴

De norm voor minimale studievoortgang is vastgelegd en uitgewerkt in wettelijke bepalingen. Volgens artikel 64 (3) van de *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz*,⁴⁵ moet bij de verlengingsaanvraag voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden een verklaring van de onderwijsinstelling worden overgelegd, waaruit blijkt dat er succesvol gestudeerd wordt. In artikel 75 van de *Universitätsgesetz*⁴⁶ is deze bepaling nader uitgewerkt: de onderwijsinstelling verstrekt aan derdelanders een verklaring (*Studienerfolgsnachweis*), bestaande uit drie onderdelen: een cijferoverzicht (vereist is tenminste zestien ECTS per jaar), de nominale duur van de gevolgde opleiding alsmede een mogelijke overstap/wijziging van opleiding.

Voorlichting

Het Oostenrijks migratierecht bevat geen bepalingen die specifiek zien op het aanmoedigen van onderdanen uit derde landen om in Oostenrijk een studie in het hoger onderwijs te gaan volgen. Een mogelijke prikkel is echter de lancering van de website www.migration.gv.at. Deze website geeft (in het Duits en Engels) informatie over de voorwaarden voor immigratie naar Oostenrijk, met name voor hoog gekwalificeerde werknemers. Maar ook voor studenten die naar Oostenrijk willen komen is er zowel over relevante wetgeving als over praktische zaken informatie te vinden. Naast deze overheidsmaatregelen hebben ook de onderwijsinstellingen initiatieven genomen om studenten uit derde landen aan te trekken, zoals het aanbieden van informatie op de eigen websites, de toekenning van beurzen⁴⁷ en de deelname aan promotieactiviteiten.⁴⁸

Binding

In 2011 heeft de overheid maatregelen genomen om de toegang tot de arbeidsmarkt voor non-EU studenten te vergemakkelijken. Bovendien zijn de voorwaarden versoepeld om na de studie in Oostenrijk te blijven voor arbeidsdoeleinden. Op basis van persoonlijke en arbeidsmarkt gerelateerde criteria kunnen hoog gekwalificeerde werknemers van buiten de EU met hun familieleden eenvoudiger in Oostenrijk verblijven. Het nieuwe beleid is gericht op non-EU studenten die in Oostenrijk afstuderen, vanuit de gedachte

44 Bron: <http://www.university-autonomy.eu/countries/austria/>.

45 *Bundesgesetz*, I No. 100/2005.

46 *Bundesgesetz*, I No. 120/2002.

47 Zie: www.grants.at.

48 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012, p. 47.

dat de opleiding en binding aan Oostenrijk nuttig is voor de Oostenrijkse economie en arbeidsmarkt.⁴⁹

7.1.5 Oneigenlijk gebruik studieroute

Oneigenlijk gebruik van de studieroute was een probleem in de jaren 80 van de vorige eeuw, met name ter zake van de voorwaarde dat non-EU studenten dienen aan te tonen te beschikken over voldoende financiële middelen van bestaan. Om het gebruik van hetzelfde bankrekeningnummer door verschillende internationale studenten, of de overboeking van de vereiste minimum bedragen van de ene student naar de andere te voorkomen, controleert de immigratieautoriteit de oorsprong van het geld. Daarbij ontstond regelmatig twijfel, bijvoorbeeld in gevallen waarin de ouders van de internationale student weinig inkomsten hadden, hoewel soms bleek dat de hele familie bijdroeg aan het bijeenbrengen van de vereiste bedragen. Verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden werden regelmatig geweigerd om reden dat er onvoldoende gebleken was dat de student beschikte over voldoende middelen van bestaan.⁵⁰

In reactie op de door mij toegezonden enquête heeft de Oostenrijkse respondent aangegeven dat er zich zo nu en dan problemen voordoen op het gebied van internationale studenten; overigens zonder dat dit tot rechtszaken heeft geleid. De problemen hadden betrekking op internationale studenten die bleken (uitsluitend) te zijn gekomen om te werken in plaats van te studeren, internationale studenten die een asielaanvraag indienden en internationale studenten die verdwenen uit de administratie van de onderwijsinstellingen.⁵¹

Opvallend is dat het EMN rapport Oostenrijk, in afwijking van het door de Commissie voorgeschreven format, geen paragraaf bevat over oneigenlijk gebruik van de studieroute.⁵² Desgevraagd heeft het Oostenrijks Nationaal Contactpunt (NCP) verklaard dat het mogelijke oneigenlijk gebruik van de studieroute in Oostenrijk niet wordt beschouwd als een thema dat in vergelijking met andere migratieroutes speciale aandacht behoeft. Deze conclusie is gebaseerd op de uitkomsten van interviews met verschillende partijen (ministeries, non-gouvernementele organisaties en belangenorganisaties van studenten), ter voorbereiding van het EMN-rapport. Er geldt in Oostenrijk geen aparte (verkorte) toelatingsprocedure voor internationale studenten. Hoewel

49 Bron: *Ibid.*, p. 42.

50 Bron: *Ibid.*, p. 53.

51 Zie bijlage.

52 Zie: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>.

het NCP Oostenrijk verklaart: 'ongetwijfeld komt oneigenlijk gebruik van de studieroute voor in Oostenrijk', worden daarover geen gegevens verzameld en is derhalve geen informatie beschikbaar.⁵³

7.2 ZWEDEN

In de inleiding van dit hoofdstuk is al beschreven dat Zweden, hoewel het land geen gedragscode en geen convenantensystematiek kent zoals Nederland, toch voor dit doel vergelijkbaar is met Nederland: de Studentenrichtlijn is er ook tijdig en alleen geïmplementeerd voor zover het de bepalingen over studenten betreft, er is ook sprake een gemiddeld aantal voorwaarden uit de richtlijn dat is omgezet (Zweden acht, Nederland zes van de twaalf voorwaarden) en de Eurostat-data laten ook een stijging van het aantal non-EU studenten zien in de periode 2008-2010. Bovendien kent ook Zweden een stijgend aantal EU-studenten in het hoger onderwijs. Het is daarmee een geschikte lidstaat om te bezien of er verschillen zijn als het gaat om ondermeer doorlooptijd, kwaliteitsborging en positionering en oneigenlijk gebruik, ten opzichte van de lidstaten die implementatiemaatregelen hebben genomen met instrumenten van zelfregulering.

7.2.1 Institutioneel kader

Het onderwijssysteem van Zweden is via nationale wetgeving gereguleerd. Het ministerie van Onderwijs is verantwoordelijk voor het lager en voortgezet onderwijs en met enkele uitzonderingen (met name landbouw), het hele hoger onderwijs. Onderwijs in Zweden, dat behalve voor studenten van buiten de EU/EER gratis is, wordt gestuurd door doelen/eindtermen, die op centraal niveau worden gedefinieerd. De overheid bepaalt in grote lijnen de onderwijskaders, inclusief richtlijnen en doelstellingen, maar instellingen voor hoger onderwijs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs. Wetten en verordeningen⁵⁴ stellen daarbij de juridisch kaders vast en bepalen de graden.⁵⁵ De verantwoordelijkheden voor de beleidsuitvoering en

53 Bron: E-mail d.d. 3 mei 2013 van Adel-Naim Reyhani, Legal Assistant, IOM – International Organization for Migration, Wenen. Zie ook: *Immigration of international students from third countries to Austria*, European Migration Network, december 2012, p. 54.

54 Bijvoorbeeld: de *Degree Ordinance*, raadpleegbaar via: http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24%7BOOHTML%7D=sfst_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfsr_err&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&BET=1993%3A100.

55 Bron: Eurydice, *National system overview on education systems in Europe*, Zweden, september 2011.

kwaliteitsbewaking zijn door de overheid gedelegeerd aan twee uitvoeringsorganisaties, namelijk de *Swedish National Agency for Education* voor het lager, voortgezet en volwassenenonderwijs en de *National Agency for Higher Education* voor het hoger onderwijs. De rol van beide uitvoeringsorganisaties is erop toe te zien dat de richtlijnen en eindtermen worden gehaald, maar de verantwoordelijkheid voor het inrichten van onderwijsprogramma's is grotendeels gedelegeerd aan de onderwijsinstellingen zelf, die na hervormingen in 1993 een grote mate van autonomie hebben gekregen.⁵⁶

Hoger onderwijs

Sinds de hervormingen van 1977 heeft Zweden een unitair systeem van hoger onderwijs, waarin het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroeps-onderwijs geïntegreerd zijn in één systeem. Hoger onderwijs wordt verzorgd door universiteiten en instituten, waarbij universiteiten doorgaans traditionele wetenschappelijke programma's en de andere hoger onderwijsinstellingen de meer op de praktijk gerichte of gespecialiseerde programma's verzorgen. Bijna alle instellingen noemen zich *university* in het Engels. Het hoger onderwijs is gratis, op een bijdrage voor bepaalde studentenvoorzieningen na. De voertaal in het onderwijs is Zweeds, maar een toenemend aantal programma's, zo'n 600 master opleidingen en meer dan 40 bachelor opleidingen, wordt volledig in het Engels gegeven.⁵⁷

Binnen een algemeen geformuleerd kader zijn de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor de toelating van studenten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene toelatingseisen en specifieke toelatingseisen met betrekking tot de toelating tot het hoger onderwijs. Voor toelating tot het hoger onderwijs moet tenminste worden voldaan aan de algemene toelatingseisen. Voor alle studierichtingen geldt een numerus clausus, waardoor er veel concurrentie is voor plaatsen in met name populaire studierichtingen. Selectie vindt plaats op grond van cijfers in het voortgezet onderwijs en/of op basis van een nationale toelatingstoets, die de aanleg meet voor hoger onderwijs studies. Deze toets is vrijwillig maar wordt door 75.000 studenten per jaar afgelegd om hun kansen op toelating te verhogen. Toelating vindt centraal plaats bij het *National Admission Office to Higher Education*.

56 Bron: Nuffic, *Landenmodule Zweden*, Den Haag, versie 5, december 2010, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

57 Zie: <http://www.studyinsweden.se/Course-search/>. In juni 2013 werden in Zweden 708 Engelstalige masteropleidingen aangeboden. Daarmee staat Zweden na Nederland (946) en Duitsland (733) op de derde plaats en vertoont het land een stijging ten opzichte van 2011 van 73%. Alleen in Denemarken was er sprake van een iets sterkere stijging. Bron: *English-Taught Master's Programs in Europe: A 2013 Update*, New York: Institute of International Education, september 2013.

Er zijn meer dan 50 instellingen voor hoger onderwijs, waarvan het grootste gedeelte openbaar is en gefinancierd wordt door de staat. Een aantal is particulier. Deze instellingen hebben dezelfde algemene toelatingseisen, doen onderzoek en in de meeste gevallen verlenen ze dezelfde diploma's en graden. Een belangrijk kenmerk van het Zweeds hoger onderwijs is de mate van vrijheid die zowel instellingen als studenten krijgen in het samenstellen van individuele studieprogramma's. De behaalde graad moet echter aan nationale eisen en eindtermen voldoen. Het doctoraat wordt voornamelijk door universiteiten verleend, maar ook door andere hoger onderwijsinstellingen in specifieke vakgebieden, nadat daartoe toestemming van de overheid is verkregen.

7.2.2 Implementatie Studentenrichtlijn

De lidstaten waren verplicht ervoor zorg te dragen dat uiterlijk 12 januari 2007 de Studentenrichtlijn in nationaal recht was omgezet. Zweden was tijdig met het nemen van implementatiemaatregelen:⁵⁸ de maatregelen traden per 1 januari 2007 (wet) en 1 februari 2007 (besluit) in werking.⁵⁹ Net als Nederland heeft ook Zweden alleen de bepalingen inzake studenten omgezet.⁶⁰ De omzetting door Zweden van de voorwaarden die in de verschillende artikelen van de richtlijn zijn opgenomen wordt hieronder schematisch weergegeven in tabel 29.

58 *Lag om ändring i utänningslagen* (2005:716). Publicatieblad: *Svensk författningssamling* (SFS), Nummer: 2006:447, 7 juni 2006. Inwerkingtreding 1 januari 2007. Bron: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0114:NL:NOT>.

59 Bron: Reactie Zweden op enquête 2011 onder de ministeries van Onderwijs. Zie bijlage. Zie voor de wet: <http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf> en het besluit: <http://www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf>.

60 Bron: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011, p. 2.

Tabel 29. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Zweden⁶¹

Artikel	Voorwaarde	
Categorie omzetting (art. 3)	Studenten	X
	Scholieren	
	Stagiairs	
	Vrijwilligers	
Algemene voorwaarden (art. 6)	Geldig reisdocument	X
	Geldig voor duur van verblijf	X
	Toestemming ouders/ voogd	X
	Verzekering ziektekosten	X
	Geen bedreiging openbare orde	X
	Bewijs betaling leges	
	Mobiliteit EU-programma's bevorderen	X
Specifieke voorwaarden studenten (art. 7)	Bewijs van inschrijving	X
	Vereist minimumbedrag per maand	X
	Bewijs taaltoets	
	Bewijs betaling collegegeld	
	Verzekering ziektekosten gekoppeld aan inschrijving	
Mobiliteit studenten (art. 8)	Toelating bij passende studie	
	Toelating bij deelname uitwisseling	
	Afwijking bij verplichte uitwisseling	
	Gegevens verstrekken autoriteit eerste lidstaat	
Specifieke voorwaarden scholieren (art. 9)	Bewijs toelating school	
	Deelname erkend uitwisseling	
	Bewijs aansprakelijkheid en verblijf gastgezin	
	Minimum en maximum leeftijd scholier	
	Uitwisseling scholieren wederkerig	
Specifieke voorwaarden stagiairs (art. 10)	Eis overeenkomst opleiding	
	Voldoende middelen	
	Taalcursus verplicht	
Specifieke voorwaarden vrijwilligers (art. 11)	Leeftijdsvoorwaarden vrijwilligers	
	Verplicht overeenkomst	
	Bewijs organisatie aansprakelijk en verantwoordelijk	
	Cursus taal en cultuur aangeboden	
Verblijfsvergunning studenten (art. 12)	Geldigheidsduur vergunning	X
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij misbruik	
	Vergunning intrekken of niet verlengen bij geen voortgang	X
Vergunning scholieren (art. 13)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	
Vergunning stagiairs (art. 14)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Langer verblijf dan 1 jaar toegestaan	

61 Opgesteld op basis van COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011 en GHK-studie, bijlage 2. Op onderdelen verschilt de (algemene, meer samenvattende) informatie in het verslag van de Europese Commissie van de meer gedetailleerde informatie uit de bijlage van de GHK-studie.

Artikel	Voorwaarde	
Vergunning vrijwilligers (art. 15)	Geldigheidsduur vergunning max. 1 jaar	
	Verlenging mogelijk	
Intrekking of niet verlengen (art. 16)	Bij fraude, niet voldoen voorwaarden en openbare orde	X
Economische activiteiten studenten (art. 17)	Recht om te werken verleend	X
	Werken als zelfstandige	X
	Rekening houden situatie arbeidsmarkt	
	Aanvullend analyse arbeidsmarkt	
	Werkvergunning vereist	
	Maximum aantal uren werken	
	In eerste jaar beperking arbeid	
	Meldingsplicht werkgevers	
Procedurele waarborgen en doorzichtigheid (art. 18)	Termijn behandeling, rechtsmiddel-verwijzing	X
	Geen termijn behandeling aanvraag vergunning	X
	Kennisgeving beroep ontbreekt	
Verkorte procedure (art. 19)	Verkorte procedure visa of vergunning studenten	
Leges (art. 20)	Leges vereist voor behandeling aanvraag vergunning	X
Verdere rechten (art. 24)	Verdere rechten	

Doelen Studentenrichtlijn

De Studentenrichtlijn wil van Europa een 'wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit' maken. Dat kan worden bereikt aan de hand van de voorwaarden die – voor zover het studenten betreft – zien op de vereenvoudiging van de toelatingsprocedures (artikelen 6 en 7), het vrij verkeer van studenten binnen Europa (artikel 8) en de versnelling van de toelatingsprocedures (artikel 19). Eurostat bevat statistische data ter zake van de beoogde toename van studentenmobiliteit.

Zweden heeft acht van de twaalf voorwaarden omgezet, die in de artikelen 6 en 7 van de richtlijn zijn opgenomen en betrekking hebben op de toelating van studenten. Het gaat dan om verplichtende bepalingen als het beschikken over een geldig reisdocument en een ziektekostenverzekering alsmede een bewijs van inschrijving aan een instelling van hoger onderwijs, en facultatieve voorwaarden zoals het beschikken over voldoende financiële middelen en de betaling van het voor het volgen van de opleiding verschuldigde collegegeld.

De in artikel 8 van de richtlijn opgenomen voorwaarden die de mobiliteit regelen van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten, zijn door Zweden niet geïmplementeerd. Ook is artikel 19 niet omgezet, en is niet mogelijk gemaakt dat tussen de immigratieautoriteit en de Zweedse onderwijsinstellingen overeenkomsten gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingsprocedures voor studenten.

7.2.3 Toelatingsprocedure internationale studenten

Tussen 2000 en 2010 nam de instroom van internationale studenten in Zweden toe van 3% van de studentenpopulatie tot 10% in 2010. Volgens de OESO⁶² was 9,4% van de studenten in het hoger onderwijs in 2009 van niet-Zweedse komaf, zowel vanuit de EU als van daarbuiten. In het studiejaar 2009-2010 betrof het meer dan 16.000 studenten. De top vijf van landen van waaruit de internationale studenten afkomstig waren, was China, Pakistan, Finland, Iran en India.

Tabel 30. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Zweden⁶³

2008	2009	2010	2011	2012
11.695	13.968	13.972	6.766	6.985

Het opwerpen van belemmeringen kan de beoogde vereenvoudiging teniet doen. De hoogte van de leges die verschuldigd zijn voor de behandeling van een aanvraag voor verlen(g)ing van een verblijfsvergunning kan een dergelijke belemmering vormen. De in artikel 20 van de richtlijn bedoelde vergoedingen voor de procedure mogen voor het financieren van de behandeling van de aanvraag worden vastgesteld, maar mogen niet te hoog zijn waardoor de richtlijn haar doel niet zou bereiken. De Zweedse reactie op de enquête⁶⁴ maakt duidelijk dat zowel in 2005 als in 2010 een bedrag van globaal € 100 verschuldigd was, ter dekking van de kosten van de administratieve procedure. Het EMN synthesesrapport spreekt van € 120 aan leges in 2012.⁶⁵ In 2000 was de procedure nog gratis.⁶⁶

In het studiejaar 2011-2012 introduceerde Zweden voor studenten van buiten de EU de verplichting collegegeld te betalen: voor een bachelor en masteropleiding moet jaarlijks tussen de € 9.000 en € 16.000 betaald worden.⁶⁷ Hierdoor daalde de instroom van het aantal non-EU studenten zeer fors, hoewel de invoering van het collegegeld gepaard ging met een intensieve marke-

62 OECD, *Education at a Glance* 2011, p. 333.

63 Bron: Eurostat.

64 Zie bijlage. De informatie wordt bevestigd in de GHK-studie, bijlage 2, p. 245.

65 European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Study 2012, juni 2013, bijlage 2.

66 Bron: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Admission of third country nationals to an EU member state for the purposes of study or vocational training and admission of persons not gainfully employed*, final report, Brussel, augustus 2000, p. 33.

67 Bron: <http://www.studyinsweden.se/How-To-Apply/Fees-and-costs/>. Uit bijlage 3 bij het rapport: European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, Study 2012, juni 2013, blijkt dat de hoogte van de collegegelden tussen de € 9.000 en € 20.000 bedraagt.

ting campagne door de onderwijsinstellingen en het beschikbaar stellen van een beurzenregeling door de Zweedse overheid.⁶⁸ De afname kwam voornamelijk uit landen als Pakistan, Bangladesh en Iran en betreft, naar mag worden aangenomen, in elk geval de minder draagkrachtige studenten.⁶⁹ Overigens is het hoger onderwijs voor Zweeds studenten en studenten afkomstig uit de EU/EER en Zwitserland nog altijd gratis.

Gerelateerd aan het inwonersaantal, staat Zweden met 151 studenten op de tweede plaats van aan de Studentenrichtlijn gebonden lidstaten met het grootste aantal non-EU studenten per 100.000 inwoners (na Cyprus met 679 studenten). Nederland komt op de zesde plaats met 60 studenten). Inclusief EU-studenten gaat het om 290 studenten op iedere 100.000 inwoners.⁷⁰

Onderstaande vergelijking laat zien dat Zweden de door de Europese Commissie gewenste stijging van het aantal derdelander studenten heeft bereikt: de totale stijging (3.120 studenten) betreft 2.273 non-EU studenten en 847 studenten vanuit de EU.

Tabel 31. Vergelijking EU en non-EU studenten 2008-2009 in Zweden⁷¹

non- EU 2008	non-EU 2009	verschil	EU 2008	EU 2009	verschil	totaal 2008	totaal 2009	verschil
11.695	13.968	+ 2.273	12.021	12.868	+ 847	23.716	26.836	+ 3.120

Studenten afkomstig van buiten de EU/EER en Zwitserland, hebben een inreisvisum met het doel studie nodig voor een verblijf in Zweden dat maximaal drie maanden duurt.⁷² Voor een studieperiode die langer is dan drie maanden, moeten de studenten een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen bij de Zweedse ambassade in hun thuisland. Hierbij moet door de studenten een aantal bewijsstukken worden overgelegd waaruit blijkt dat:⁷³

- zij zijn toegelaten aan een erkende onderwijsinstelling;
- de eerste termijn van het collegegeld is betaald;
- de leges voor de vergunningaanvraag zijn voldaan;

68 Bron: Nuffic, *International student recruitment: policies and developments in selected countries: Sweden, Norway and Finland*, Den Haag 2013, p. 5.

69 Bron: Ripmeester, N. & H. de Wit, *Het behouden van buitenlandse studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt, een vergelijkende analyse van beleidsplannen en initiatieven in vier Europese landen: Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland*, onderzoek in opdracht van Agentschap NL, december 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2012-2013*, 22 452, nr. 34.

70 Bron: Eurostat.

71 *Ibid.*

72 Bron: Nuffic, *International student recruitment: policies and developments in selected countries: Sweden, Norway and Finland*, Den Haag 2013, p. 7.

73 Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

- indien van toepassing, aan de student een beurs is toegekend, en
- het bestaansminimum wordt gegarandeerd gedurende de gehele periode van de studie. Het middelenvereiste is bepaald op globaal € 900 per maand voor tien maanden van het studiejaar.

Verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden worden toegekend voor de duur van een jaar, of korter indien de studieperiode korter is. Jaarlijkse verlenging van de vergunning vindt plaats op basis van een bewijsstuk waaruit blijkt dat het minimaal vereiste aantal studiepunten is behaald en voor de nieuwe periode ook aan het middelenvereiste wordt voldaan. Voor gezinshereniging gelden geen wettelijke bepalingen in geval van studenten.⁷⁴

EU/EER-studenten (inclusief Zwitserland) mogen zonder verblijfsvergunning in Zweden verblijven voor een periode langer dan drie maanden. Zij moeten zich echter in die periode wel laten registreren bij de Immigratiedienst. Hiervoor is een bewijs van inschrijving voor een cursus of programma op zijn minst op de middelbare school niveau is vereist, alsmede een bewijs van bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering geldig in Zweden. Burgers uit de Scandinavische landen hebben geen visum of verblijfsvergunning nodig om te studeren in Zweden.⁷⁵

Doorlooptijd

Het onderzoek uit 2000 leert dat de toelatingsprocedure voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden destijds ongeveer zes weken duurde.⁷⁶ In reactie op de enquête gaf de Zweedse respondent aan dat ook in 2005 de doorlooptijd ongeveer zes weken was, en in 2010 was opgelopen tot elf weken.⁷⁷ Een dergelijke termijn blijkt ook uit de Zweedse reactie op een ad-hoc bevraging uit 2010⁷⁸ via het Europees Migratie Netwerk: maximale doorlooptijd drie maanden, gemiddeld 48 dagen.

74 Zie: Ad-Hoc Query 273, *Admission of students*, 22 november 2010, raadpleegbaar via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/273_emn_ad-hoc_query_admission_of_students_22nov2010_wider_dissemination_en.pdf.

75 Bron: Nuffic, *International student recruitment: policies and developments in selected countries: Sweden, Norway and Finland*, Den Haag 2013, p. 7.

76 Bron: ICMPD, 2000, p. 33.

77 Zie bijlage.

78 Ad-Hoc Query 273, *Admission of students*, 22 november 2010, raadpleegbaar via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/273_emn_ad-hoc_query_admission_of_students_22nov2010_wider_dissemination_en.pdf.

Tabel 32. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Zweden

2000	2005	2010
6 weken	6 weken	Maximaal 12 weken, gemiddeld 7 weken

De toename wordt verklaard⁷⁹ door de aanzienlijke stijging van het aantal derdelanders dat voor studiedoeleinden naar Zweden kwam (2005: 7.351 en 2010: 12.423). Om dergelijke aantallen beter te kunnen verwerken, werd het aantal afdelingen bij de Immigratiedienst dat aanvragen voor studiedoeleinden behandelde uitgebreid van een tot vier in 2007. Ook werden de Zweedse ambassades in Beijing en Islamabad gemachtigd om een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden te verlenen. Verbeterde informatie op de website, het opstellen van een checklist en nauwere contacten met de onderwijsinstellingen, zijn voorbeelden van doorgevoerde maatregelen om te bereiken dat er minder onvolledige en dus bewerkelijke aanvragen werden ingediend. Sinds 2010 is het mogelijk de eerste aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden via internet in te dienen.⁸⁰ De on-line service voor de verlenging van de verblijfsvergunning was al langer beschikbaar.

Toegang tot de arbeidsmarkt

Studenten die staan ingeschreven aan een Zweedse instelling voor hoger onderwijs mogen tijdens de studie werken, zo lang zij in bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning. Toegang tot de arbeidsmarkt is mogelijk zonder tewerkstellingsvergunning en zonder beperkingen in specifieke beroepen, werkgevers of het aantal uren.⁸¹ Voorwaarde is, dat bij de verlenging van de verblijfsvergunning wordt aangetoond dat er sprake is van voldoende studievoortgang.⁸²

In vergelijking met andere Europese landen blijft Zweden achter bij de introductie van juridische instrumenten voor internationale studenten na hun studie willen blijven. Er bestaat geen regeling voor kennismigranten, en slechts in beperkte mate de mogelijkheid om na de studie in Zweden te blijven om aldaar een hooggekwalificeerde baan te zoeken. Maar studenten die

79 Bron: reactie Zweden op enquête 2011, zie bijlage.

80 Zie de website van de Zweedse Immigratiedienst: http://www.migrationsverket.se/info/studera_en.html.

81 Bron: European Migration Network, *Immigration of international students to Sweden*, september 2012, p. 31.

82 Zie: Ad-Hoc Query 273. Voor meer informatie over werken in Zweden, zie: www.workinginsweden.se.

al voordat ze zijn afgestudeerd een baan aangeboden hebben gekregen, worden niet onderworpen aan een arbeidsmarkttoets.⁸³

7.2.4 Kwaliteitsborging en positionering onderwijssector

Bestuurlijke gebruiken

De terminologie bestuurlijke gebruiken in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2 Studentenrichtlijn) en de definitiebepaling van de studievoortgang die non-EU studenten moeten maken voor verlenging van hun verblijfsvergunning (artikel 12 richtlijn) maakt de toepassing van zelfregulering mogelijk. In reactie op mijn bevraging van april 2012 via het Nederlands contactpunt van het Europees Migratienetwerk, heeft Zweden aangegeven dat geen invulling is gegeven aan de begrippen bestuurlijke gebruiken omdat het land uitsluitend een systeem van wettelijke erkenning kent. De Zweedse *National Agency for Higher Education (Högskoleverket)* publiceert de lijst van instellingen voor hoger onderwijs die als zodanig erkend zijn door de Zweedse overheid. Voor toelating tot het hoger onderwijs als bedoeld in het Vreemdelingenbesluit⁸⁴ is van belang dat de betreffende instelling is opgenomen op deze lijst. Daarnaast gelden uiteraard de gebruikelijke toelatingsvoorwaarden in het hoger onderwijs, is het aantal beschikbare studieplaatsen van belang en moeten derdelanders met ingang van 2011 collegegeld betalen voor een opleiding in het hoger onderwijs. Zolang betaling daarvan niet heeft plaatsgevonden, is de toelating niet definitief. Voor de resultaten van deze bevraging wordt verwezen naar de bijlage bij dit proefschrift alsmede de publicatie op de website van het EMN.⁸⁵

Het Vreemdelingenbesluit schrijft voor dat voor de verlenging van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden noodzakelijk is dat er acceptabele studievoortgang wordt gemaakt. Een concrete norm of een minimaal aantal studiepunten dat daartoe vereist is, is echter niet vastgelegd. Ook de Wet op het hoger onderwijs bevat geen bepalingen over studievoortgang. De meeste instellingen voor hoger onderwijs hebben hiervoor dan ook interne regels opgesteld. Deze uitvoeringspraktijk is beëindigd als gevolg van een uitspraak van het Hof voor migratiezaken op 6 februari 2009.⁸⁶ Het Hof bepaal-

83 Bron: http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2012/04/Study_Mobile_Talent_Engl.pdf.

84 Vreemdelingenbesluit, hoofdstuk 4, paragraaf 5, ter uitwerking van de Vreemdelingenwet.

85 Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive_4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

86 UM 2446 en 4691-08, MIG 2009:5, raadpleegbaar via: <https://lagen.nu/dom/mig/2009:5>.

de dat voor een verlenging van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden na het eerste studiejaar minimaal vijftien ECTS behaald dienen te zijn. Voor het tweede studiejaar geldt een minimum van 22,5 ECTS, voor het derde en volgende jaren 30 ECTS. Vóór de uitspraak van het Hof waren de normen hoger. Overigens zijn deze normen vastgesteld in relatie tot de Vreemdelingenwet en de verlenging van vergunningen. Ze staan los van de voorwaarden die instellingen voor hoger onderwijs mogen stellen bij de beoordeling of een student wordt toegestaan de opleiding te vervolgen (studieadvies).

Hoger onderwijsinstellingen die door de Zweedse overheid gefinancierd worden zijn autonoom, maar moeten aan bepaalde criteria voldoen. De instantie die verantwoordelijk is voor kwaliteitszorg en accreditatie is de *Högskoleverket*, de *National Agency for Higher Education*. Dit agentschap houdt toezicht op en evalueert de instellingen voor hoger onderwijs, inclusief de internationale samenwerking. Daarnaast is de monitoring van de door onderwijsinstellingen aan (aankomende) studenten in het tertiair onderwijs verstrekte informatie aan deze autoriteit gedelegeerd.⁸⁷ Erkende onderwijsinstellingen zijn opgenomen op de website van het *Högskoleverket*: <http://www.uhr.se/>.

Het *Higher Education Appeal Board* (*Överklagandenämnden för högskolan*) is de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de behandeling van beroepzaken tegen beslissingen in het hoger onderwijs. Zij doet dit op grond van de Onderwijswet die de verdeling van de beslissingsbevoegdheid tussen lokale autoriteiten en de overheid regelt.

Het hoger onderwijs in Zweden staat in de wereld goed aangeschreven.⁸⁸ Mede daardoor is het een van de populairste bestemmingen van internationale studenten. Met drie universiteiten in de top 100 van de wereld en elf universiteiten in de top 500 van de wereld (*Academic Ranking of World Universities*, 2010) is Zweden naar Europese maatstaven bijzonder goed vertegenwoordigd.⁸⁹

Voorlichting

Onderwijsinstellingen verzorgen zelf de marketing van hun programma's en verstrekken informatie over de mogelijkheden voor toekenning van beurzen. Enkele instellingen hebben de internationale studentenwerving activiteiten samengevoegd. Het gebruik van agenten voor de rekrutering van studenten

87 Bron: Eurydice, *National system overview on education systems in Europe*, 2011 Edition, Zweden, september 2011.

88 Bron: <http://www.wilweg.nl/landen/zweden>.

89 De *Academic Ranking of World Universities* wordt jaarlijks gepubliceerd door het *Center for World-Class Universities* en het *Institute of Higher Education of Shanghai Jiao Tong University*. Zie: <http://www.arwu.org/ARWU2010.jsp>.

is zeldzaam in Zweden. Een van de belangrijkste instrumenten voor de marketing van het Zweedse hoger onderwijs is de ontwikkeling van de website www.studyinsweden.se. Daarnaast ontwikkelen onderwijsinstellingen hun eigen marketing en rekruteringsstrategieën en instrumenten, om bijvoorbeeld via internet en de sociale media internationale studenten aan te trekken.⁹⁰

Binding Zweden

In juli 2009 is een parlementaire werkgroep gevormd⁹¹ door de Zweedse regering, met het doel beleidsmaatregelen te formuleren ten aanzien van het bevorderen van circulaire mobiliteit: het tijdelijke studeren/werken in één land en dan weer verder gaan naar een ander land (vaak het thuisland) om te werken/studeren.⁹² Daarbij is juist ook het belang onderkend van de professional die wisselt van baan en land, waarbij de ervaring in Zweden wordt meegenomen en hij/zij het land in zijn/haar professionele carrière een dienst kan bewijzen.⁹³ De werkgroep stelde vast dat de afstand tot de arbeidsmarkt groot is voor studenten, zeker voor internationale studenten. Ook de toegang tot bijvoorbeeld stages tijdens de studie bleek voor internationale studenten slecht geregeld te zijn. De tevredenheid van internationale studenten in Zweden was dan ook 15% lager dan elders in de wereld, als het gaat om het opdoen van werkervaring tijdens hun studie. Door de CiMU-werkgroep is een knelpuntenlijst voor het vasthouden van internationaal talent opgesteld, waarop zaken staan als het belastingtarief, werk voor de partner, de erkenning van diploma's en taalbarrières. Tot op heden is door het Zweeds ministerie voor Onderwijs hierop echter nog geen concrete beleidsactie ondernomen. De hoge jeugdwerkloosheid in Zweden maakt het voor de politiek op dit moment wellicht lastig om daadwerkelijk het voortouw te nemen en beleidsmaatregelen te initiëren die op termijn het aantrekken en binden van internationaal talent aan de Zweedse arbeidsmarkt bevorderen. Zo is bijvoorbeeld het zoekjaar voor buitenlandse afgestudeerden beperkt tot drie

90 Bron: Nuffic, *International student recruitment: policies and developments in selected countries: Sweden, Norway and Finland*, Den Haag 2013, p. 6.

91 Parliamentary Committee for Circular Migration and Development, CiMU.

92 Zie ook: *Temporary and circular migration: Empirical evidence, current policy and future options in EU Member States*: www.emnsweden.se/download/18.1a85a2ac12f1f9b06e18000782/SWEDEN+National+Report+Circular+Migration_Dec2010.pdf.

93 Bron: Agentschap NL, *Binding van buitenlandse studenten aan de arbeidsmarkt in Nederland*. Een veldverkenning naar initiatieven en hun succes- en faalfactoren Den Haag, februari 2013, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2012-2013, 22 452, nr. 34.

maanden en is er nog geen besluit genomen over het verlengen ervan tot zes maanden, zoals in het rapport van de CiMU voorgesteld is.⁹⁴

7.2.5 Oneigenlijk gebruik studieroute

Aan het begin van deze eeuw werd slechts sporadisch geïnventariseerd of internationale studenten aan wie een verblijfsvergunning voor studietoelating was toegekend, ook daadwerkelijk studeerden aan een Zweedse instelling voor hoger onderwijs en of de beheersing van de taalvaardigheid Engels voldoende was voor succesvolle deelname aan het onderwijs.⁹⁵ Ook de Zweedse vertegenwoordigingen in het buitenland hadden soms vermoedens van mogelijk oneigenlijk gebruik van de studieroute, wanneer aankomende studenten waren toegelaten tot een Zweedse instelling voor hoger onderwijs, maar niet in staat bleken om zich adequaat uit te drukken in het Engels. Om die reden kreeg in 2004 de Zweedse Immigratiedienst de opdracht in kaart te brengen of studenten aan wie een verblijfsvergunning was verleend met succes studeerden. Onderzoek naar 6.061 personen met een verblijfsvergunning voor studietoelating toonde toen aan dat slechts 27 procent (!) ook daadwerkelijk aan een instelling voor hoger onderwijs in Zweden stond ingeschreven. Ongeveer 60 procent van deze groep kon aantonen enige studieresultaten te hebben bereikt. De Immigratiedienst trof ook vervalste documenten aan in haar onderzoek.

Maatregelen waren dan ook nodig om betere controle te kunnen uitoefenen op de rechtmatigheid van de toekenning van verblijfsvergunningen voor studietoelating. Er werd, gebaseerd op artikel 16 van de Studentenrichtlijn, een wettelijke bepaling opgenomen ter zake van de intrekking van een verblijfsvergunning voor studietoelating.⁹⁶ Op grond van deze bepaling kan de tijdelijke verblijfsvergunning voor studietoelating worden ingetrokken indien niet meer aan de voorwaarden voor het verlenen van de verblijfsvergunning wordt voldaan. Indien achteraf blijkt dat aan de objectieve voorwaarden voor het verlenen van de vergunning niet meer wordt voldaan of sinds het begin niet is voldaan, wordt het verblijfsrecht beëindigd. Deze objectieve voorwaarden zijn: de eis dat toelating heeft plaatsgevonden tot een erkende onderwijsinstelling, dat inschrijving plaatsvindt na aankomst in

94 Bron: Ripmeester, N. & H. de Wit, *Het behouden van buitenlandse studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt, een vergelijkende analyse van beleidsplannen en initiatieven in vier Europese landen: Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland*, onderzoek in opdracht van Agentschap NL, december 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2012-2013*, 22 452, nr. 34.

95 Zie: European Migration Network, *Immigration of international students to Sweden*, september 2012, p. 39-40.

96 Hoofdstuk 7, afdeling 7 bis van de Vreemdelingenwet.

Zweden, dat ook daadwerkelijk gestudeerd wordt, dat de student over voldoende middelen van bestaan beschikt en hij een ziektekostenverzekering heeft afgesloten.

Aangenomen wordt dat het oneigenlijk gebruik van de studieroute verder is afgenomen als gevolg van de invoering van het collegegeld voor studenten van buiten de EU in 2011. Het is daardoor minder aantrekkelijk voor deze groep om toelating te verzoeken als student, terwijl het niet de intentie is om te gaan studeren.⁹⁷

Overigens komt het zelden voor dat verblijfsvergunningen voor studietoeloeinden worden ingetrokken. De Immigratiedienst, die geen toezicht houdt op studenten die in bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning, beschikt daartoe meestal over te weinig informatie. Met de introductie van het collegegeld in 2011 ontstond tevens een verplichting voor de instellingen voor hoger onderwijs om de Immigratiedienst op de hoogte te stellen van het beëindigen van de studie door derdelanders.⁹⁸ Echter, de Immigratiedienst ontvangt maar sporadisch dit type informatie.

Conclusie is dan ook dat er niet of nauwelijks signalen zijn van oneigenlijk gebruik van de studieroute. De signalen die er zijn, zijn reeds tien jaar oud en werden veelal aan de kant van de internationale studenten aangetroffen of vermoed (achterblijvende studieresultaten, vervalste documenten, het collegegeld als drempel), al kunnen de achterblijvende studieresultaten evenzeer een signaal zijn dat er aan de kant van de onderwijsinstelling problemen bestaan. Er kan geen (directe) relatie worden gelegd tussen de signalen van oneigenlijk gebruik en de procedure van vergunningverlening of de kwaliteitszorg van het onderwijs en de positionering van de onderwijssector. Wel betekent het feit dat onderwijsinstellingen geen informatie verstrekken aan de Immigratiedienst over het staken van de studie door internationale studenten, dat instellingen daar weinig belang bij hebben. Dat maakt dat ik, mede gelet op de resultaten van het hierboven aangehaalde onderzoek uit 2004, vermoed dat ook aan de kant van de onderwijsinstellingen nog veel winst te behalen is als het gaat om de kwaliteit(szorg) van het onderwijs aan en omgang met internationale studenten.

97 Ook in reactie op de enquête geeft Zweden aan niet bekend te zijn met informatie over oneigenlijk gebruik van de studieroute. Zie bijlage.

98 Hoofdstuk 2, paragraaf 6a, eerste paragraaf, punt 2, en de tweede paragraaf van de verordening (1993:1153) betreffende de erkenning van studies enz. aan instellingen voor hoger onderwijs. Zie: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-19931153-om-redo_sfs-1993-1153/.

7.3 CONCLUSIE

In Oostenrijk, met negen federale landen, valt het onderwijs onder de jurisdictie van zowel de centrale overheid als die van de federale landen. De centrale overheid is echter nadrukkelijk verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijssysteem en stelt de kaders vast, waarna elk federaal land verantwoordelijk is voor een meer gedetailleerde uitwerking. Ook in Zweden is de staat verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid en bepaalt in grote lijnen de onderwijskaders. De verantwoordelijkheid voor het inrichten van onderwijsprogramma's is echter grotendeels aan de onderwijsinstellingen gedelegeerd.

Beide landen waren tijdig met het nemen van implementatiemaatregelen voor de omzetting van de Studentenrichtlijn en deden dat alleen voor zover het studenten betreft. Uit onderliggende documentatie bij het verslag van de Europese Commissie blijkt echter dat in Oostenrijk ook maatregelen genomen zijn die zien op de drie facultatieve categorieën van de richtlijn. De doelen van de Studentenrichtlijn zijn slechts gedeeltelijk gehaald. Want hoewel de beide landen met de implementatie van zeven (Oostenrijk) en acht (Zweden) van de twaalf stimulerende maatregelen uit de artikelen 6 en 7 van de richtlijn redelijk streng zijn, zijn de vier voorwaarden uit artikel 8 die betrekking hebben op mobiliteit binnen Europa in Oostenrijk en Zweden niet geïmplementeerd. Ook ter zake van de verkorte procedure van artikel 19 van de richtlijn zijn in beide landen geen maatregelen genomen. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat de doorlooptijd van de toelatingsprocedures in beide landen niet zijn versneld (Oostenrijk twaalf weken in 2005 en 2010) of zelfs zijn toegenomen (Zweden zes weken in 2005 en elf weken in 2010). De verlangde toename van de studentenmobiliteit is in Oostenrijk wel bereikt: van 2.853 internationale studenten in 2008 naar 5.031 studenten in 2011. Zweden laat echter een forse afname van het aantal internationale studenten zien van 11.695 internationale studenten in 2008 naar 6.766 studenten in 2011. De oorzaak hiervan is de invoering van het collegegeld voor deze groep internationale studenten (non-EU) in het studiejaar 2011-2012.

De instellingen voor hoger onderwijs in Oostenrijk zijn alle bij wet erkend, waarbij ze in hoge mate autonoom zijn als het gaat om de selectie van het mechanisme voor kwaliteitsborging. Ook in Zweden is sprake van autonomie van de onderwijsinstellingen, waarbij een agentschap van de overheid echter verantwoordelijk is voor kwaliteitszorg en accreditatie. Beide landen zetten actief in op voorlichting over het land, de studiemogelijkheden en de (toelatings)procedures, bijvoorbeeld via een daartoe ontwikkelde website. Ook zijn maatregelen ingevoerd om internationale studenten tijdens en na de studie te binden aan de nationale economie.

In Oostenrijk is oneigenlijk gebruik van de studieroute geen actueel probleem meer, waar om die reden dan ook geen bijzondere maatregelen ter bestrijding ervan worden getroffen. De problemen die zich in het verleden

voordeden hadden betrekking op onderwerpen die los staan van de regels ter zake van de kwaliteitsborging en voorlichting. Gebrek aan actuele kwantitatieve informatie maakt dat het ook in Zweden niet mogelijk is om aan te geven hoe vaak en in welke mate onderwijsinstellingen de studieroute misbruiken of studenten zulks doen voor andere migratiedoelen dan studie, bijvoorbeeld voor werk of gezinshereniging. En omdat studenten naast hun studie onbeperkt en zonder tewerkstellingsvergunning mogen werken (zolang er voldoende studievoortgang gemaakt wordt), zijn er ook geen situaties bekend – zoals in Nederland – waarbij onregelmatigheden in verband kunnen worden gebracht met de arbeidsmarkt.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken met betrekking tot een aantal onderwerpen geïntegreerd, opdat los van de beschreven casusposities conclusies getrokken kunnen worden, hypothesen kunnen worden getoetst en de onderzoeksvraag kan worden beantwoord. Na de inleiding ga ik in paragraaf 8.2 in op de Studentenrichtlijn en de relatie met een tweetal instrumenten van zelfregulering die in dit onderzoek centraal staan. Paragraaf 8.3 bevat de bevindingen van het onderzoek ter zake van zelfregulering en de toepassing daarvan door de Europese Unie (EU) en zeven van haar lidstaten. Komen de hypothesen uit hoofdstuk 2 uit? Wat is het antwoord op de onderzoeksvraag? De hypothesen en (deel)vragen hebben betrekking op de onderwerpen: zelfregulering, de relatie tussen het instrument van zelfregulering en de Studentenrichtlijn, het keuzemotief, de ontwikkeling van de studentenmobiliteit, de ontwikkeling van de duur van de toelatingsprocedure, de wijze van kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector en het effect op de mate van oneigenlijk gebruik van de studieroute. Hiertoe zet ik de lidstaten met instrumenten van zelfregulering af tegen enkele lidstaten zonder zelfregulering: zijn er verschillen te ontdekken die aan het type regulering kunnen worden verbonden? Daarnaast worden de aan de Studentenrichtlijn gebonden lidstaten vergeleken met Denemarken en Ierland die niet gebonden zijn aan de richtlijn. Is ook daar sprake van verkorting van de procedures? Neemt ook daar de studentenmobiliteit toe? De voorlaatste paragraaf bevat een nadere beschouwing over (zelf)regulering van studentenmigratie naar Europa. Tevens formuleer ik enkele aanbevelingen. Tot slot sluit ik in paragraaf 8.5 dit hoofdstuk en dit onderzoek af, waarbij ik op basis van zaken die zijn opgevallen een aanzet geef tot mogelijk vervolgonderzoek.

8.1 INLEIDING

Het hoger onderwijs en vooral het universitaire onderzoek speelt zich van oudsher af in een internationale gemeenschap. Elke instelling voor hoger onderwijs doet op enigerlei wijze aan internationalisering. Het aanbieden van een *international classroom*, een van de doelen voor de meeste instellingen,

vereist een evenwichtige mix van studenten en docenten uit de hele wereld. Instellingen beconcurreren elkaar daarbij; universiteiten bijvoorbeeld vanwege de gewenste plaats op de verschillende *Ranking Lists*.¹ Maar concurrentie ontstaat ook vanwege de bron van inkomsten die studenten van buiten de EU voor instellingen vormen. Nu deze groep studenten veelal niet door de overheid wordt bekostigd, moeten zij voor een opleiding kostendeekkende tarieven aan de onderwijsinstellingen betalen. Daarmee vormen de internationale studenten voor zowel de privaat gefinancierde instellingen als de door de overheid gefinancierde instellingen een interessante doelgroep.

De internationalisering is het afgelopen decennium in een stroomversnelling gebracht door de opkomst en snelle ontwikkeling van nieuwe economische machten als China, India en Brazilië. De vraag naar hoger opgeleiden is groter dan de instellingen voor hoger onderwijs in deze landen aan kunnen en studenten uit deze en andere landen zoeken dan ook in groten getale hun heil in het hoger onderwijs in westerse landen. Daarnaast hebben Europese afspraken en regels de ontwikkeling van het internationale karakter van het hoger onderwijs gestimuleerd. Zo markeerde de ondertekening van de Bologna verklaring in 1999 de start van ingrijpende hervormingen in het Europese hoger onderwijs. Doel was te komen tot één Europese ruimte van hoger onderwijs door de onderlinge vergelijkbaarheid van opleidingen en diploma's te verbeteren. Ook uit de Lissabon doelstelling van de Europese Unie (2000) om de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te worden, blijkt het grote belang dat aan hoger onderwijs en onderzoek wordt gehecht. Om het voor studenten van buiten Europa aantrekkelijker te maken om hier te komen studeren, is harmonisering van nationale regels ter zake van de voorwaarden voor toelating en verblijf noodzakelijk en moeten procedures worden vereenvoudigd. Inmiddels is het beleid in toenemende mate niet alleen gericht op het werven van internationale studenten maar tevens op het behouden van internationaal talent na afloop van de studie. De situatie van de nationale arbeidsmarkt en economie maakt dat de behoefte bestaat hoog opgeleide internationale studenten aan de lidstaat te binden. De kern van het toelatingsbeleid van studenten en wetenschappelijk onderzoekers is dan ook vormgegeven in Europese richtlijnen², waaronder de Studentenrichtlijn.³ Uit

-
- 1 Er is een aantal internationale lijsten van 'de beste universiteiten', bijvoorbeeld de 'Leiden Ranking', de 'Academic Ranking of World Universities' (ARWU) van de universiteit van Shanghai en de ranking van het 'Times Higher Education Supplement' (THES). De Leiden Ranking is een onderzoekranking. De ARWU meet ook alleen onderzoeksresultaten, maar gebruikt een andere set van indicatoren. De ranking van de THES hanteert voor 50% reputatie-indicatoren, de overige 50% is verdeeld over onderwijs- en onderzoekindicatoren.
 - 2 Bijvoorbeeld Richtlijn 2005/71/EG van 12 oktober 2005 over de vergemakkelijking van de toelating van wetenschappelijk onderzoekers, *PbEG* L 289/15 d.d. 3 november 2005.

een recente *ranking*⁴ blijkt dat van de zeven voor dit proefschrift geselecteerde lidstaten Denemarken het meest succesvolle land is. Het staat na Zwitserland en Singapore op de derde plaats in de top tien van landen die zowel beschikken over goede mondiale en academische vaardigheden als sterke beroepsgeoriënteerde vaardigheden. Zweden volgt op plaats vier, terwijl Nederland de zesde plek inneemt. Oostenrijk (plaats 14), Ierland (18), Frankrijk (20) en Estland (23) vallen buiten de top tien.

8.2 STUDENTENRICHTLIJN

De vraag is in hoeverre tegen deze achtergrond de Studentenrichtlijn ruimte laat voor zelfregulering. Dit promotieonderzoek heeft duidelijk gemaakt dat in dezelfde periode, te weten de jaren 2006-2010, in verschillende Europese lidstaten gedragscodes op het gebied van de werving van en omgang met internationale studenten ontstonden. Ook kent een aantal lidstaten (Nederland en Frankrijk) sinds begin deze eeuw een systeem waarbij verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de toelating van internationale studenten decentraal worden belegd op basis van een overeenkomst tussen de immigratieautoriteit en de instelling voor hoger onderwijs. Beide instrumenten van zelfregulering passen bij het doel van de Studentenrichtlijn, al geldt ter zake van de gedragscodes in de verschillende lidstaten dat de relatie met de richtlijn slechts indirect is.

De richtlijn verplicht feitelijk tot weinig, omdat de bepalingen bijna alle facultatief zijn. Hierdoor wordt ruimte gelaten aan de lidstaten. Een van de maatregelen om van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, is het vereenvoudigen en versnellen van de toelatingsprocedures en het vergemakkelijken van de mobiliteit naar en binnen de Europese Unie. Mobiliteit is het centrale aspect: de Studentenrichtlijn beoogt een toename van de studentenmobiliteit te bereiken (doelindicator). Het gaat overigens uitsluitend om studenten van buiten de EU; het vrije verkeer van Europese studenten wordt in de Verblijfsrichtlijn⁵ geregeld.

In de richtlijn zijn twaalf voorwaarden opgenomen die zien op het reguleren van toegang en verblijf van studenten (artikel 6 en 7). Wanneer een lidstaat alle twaalf voorwaarden heeft omgezet in nationaal recht wordt dit als 'streng' gekarakteriseerd, terwijl de lidstaat die slechts enkele van de

3 Richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk, PbEG L 375/12 d.d. 23 december 2004.

4 Bron: *The Global Talent Competitiveness Index 2013*, INSEAD, Singapore november 2013.

5 Richtlijn 2004/38/EG d.d. 29 april 2004, PbEG L 229/35 d.d. 29 juni 2004.

twaalf voorwaarden implementeerde 'soepel' wordt genoemd. Een inventarisatie op basis van het verslag van de Europese Commissie uit 2011⁶ alsmede het daaraan ten grondslag liggende onderzoeksrapport van GHK⁷ heeft tot het volgende overzicht geleid met betrekking tot de aan de richtlijn gebonden lidstaten die relevant zijn voor dit onderzoek.

Tabel 33. Geïmplementeerde voorwaarden artikel 6 en 7

	Lidstaat	Aantal
Aan richtlijn gebonden lidstaten	Estland	10
	Frankrijk	7
	Nederland	6
	Oostenrijk	7
	Zweden	8
Niet aan richtlijn gebonden lidstaten	Denemarken	7
	Ierland	10

Nederland is met de implementatie van de helft van de bepalingen relatief soepel, terwijl Estland bijna alle voorwaarden in nationaal recht heeft omgezet en daarmee relatief streng is. Bovenstaande tabel maakt tevens duidelijk dat het voor de toepassing van het aantal voorwaarden die zien op het reguleren van toegang en verblijf van studenten geen verschil maakt of een lidstaat gebonden is aan de Studentenrichtlijn of niet.⁸ Ook de niet gebonden lidstaten Denemarken en Ierland stellen met de richtlijn vergelijkbare voorwaarden, zoals het overleggen van een bewijs van betaling van de leges, een bewijs van inschrijving aan een onderwijsinstelling, het beschikken over voldoende eigen financiële middelen en de toestemming van ouders/voogd in geval van minderjarigheid.⁹ De grondslag van de voorwaarden kan niet gevonden worden in de Studentenrichtlijn, want daaraan zijn beide landen niet gebonden, maar ook in deze lidstaten functioneren de voorwaarden als drempel bij de toelating van non-EU studenten. De gestelde voorwaarden komen niet alleen inhoudelijk overeen, maar wijken ook in aantal niet af van die, welke gelden voor de aan de richtlijn gebonden lidstaten.

6 COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

7 *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, GHK, Brussel 2010.

8 In beide situaties betreft het tussen de zeven en tien voorwaarden.

9 Bron: <http://ec.europa.eu/immigration/>.

8.2.1 Instrumenten van zelfregulering in relatie tot de Studentenrichtlijn

Ter zake van de in dit proefschrift onderzochte instrumenten van zelfregulering kan een directe en indirecte grondslag met de Studentenrichtlijn worden onderscheiden.

Directe grondslag

De Studentenrichtlijn bevat in artikel 19 de grondslag voor een verkorte procedure voor de afgifte van verblijfstitels of visa aan non-EU studenten, ten opzichte van onder andere de reguliere toelatingsprocedures voor niet-studenten uit de betrokken landen. Bepaald is dat de instantie die in een lidstaat bevoegd is voor de toegang en het verblijf van non-EU studenten met een instelling voor hoger onderwijs een overeenkomst kan sluiten betreffende de invoering van een verkorte toelatingsprocedure in het kader waarvan verblijfstitels of visa worden afgegeven op naam van de betrokken onderdaan van een derde land. De lidstaten wordt daarmee expliciet de mogelijkheid (geen verplichting!) geboden tot het afsluiten van convenanten. In feite is sprake van een vorm van decentrale uitvoering.

Aansluiting zoekend bij nationale tradities in Frankrijk en Nederland waar de toelatingsprocedure van internationale studenten mede op basis van een overeenkomst met de onderwijsinstellingen was vormgegeven, werd in de richtlijn in het hoofdstuk over procedurele rechten de mogelijkheid opgenomen dat door de onderwijsinstellingen namens de internationale student een inreisvisum en verblijfsvergunning kan worden aangevraagd. De onderwijsinstelling moet vaststellen dat wordt voldaan aan de in artikel 6 en 7 van de richtlijn opgenomen voorwaarden, opdat de immigratieautoriteit de aanvraag minder grondig hoeft te beoordelen en de procedure kan worden versneld. Het artikel uit het Commissievoorstel dat aanvullende bepalingen bevatte over de inhoud van de overeenkomst tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling,¹⁰ zoals over de streeftermijnen en de wijze waarop de toetsing aan de voorwaarden van artikel 6 en 7 van de richtlijn moet plaatsvinden, werd door de Raad vervangen door een nieuwe overweging in de preambule:¹¹ 'Er moet worden voorzien in verkorte toelatingsprocedures voor studiedoeleinden of voor scholierenuitwisselingsprogramma's die door erkende organisaties in de lidstaten worden beheerd.'¹² Aldus wordt dwingend voorgeschreven dat de doorlooptijden van vreemdelingenrechtelijke

10 Artikel 21, par. 2, COM(2002) 548 def., p. 32.

11 Overweging 21.

12 Zie: Hailbronner, K. & J. Schieber, Directive 2004/114, in: K. Hailbronner (red.), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, München 2010, p. 359.

procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning dienen te worden verkort. Deze wijze waarop zulks gerealiseerd wordt is vrij gelaten, al bevat artikel 19 een concreet instrument om dit doel te bereiken: het sluiten van een overeenkomst tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling.

Analyse van het verslag van de Europese Commissie uit 2011 aan de hand van het onderzoeksrapport van GHK waarop het Commissieverlag gebaseerd is en de resultaten van mijn aanvullende bevraging aan de respondenten in de verschillende lidstaten,¹³ leidt tot de conclusie dat alleen in Frankrijk en Nederland de nationale wetgeving naar de exacte bedoeling van artikel 19 van de Studentenrichtlijn is vormgegeven en aldus wordt toegepast: de instantie die in de lidstaat bevoegd is voor de toegang en het verblijf van studenten uit derde landen kan met een instelling voor hoger onderwijs een overeenkomst (convenant) sluiten, ten einde een verkorte toelatingsprocedure te realiseren voor het verstrekken van verblijfstitels of visa. Dat, gezien de dwingende redactie van overweging 21, ook op andere wijzen en door toepassing van andere maatregelen de uitvoeringspraktijk in andere lidstaten in overeenstemming gebracht kan worden met het doel en de strekking van artikel 19 van de richtlijn blijft in dit onderzoek onbehandeld nu dat specifiek ziet op het convenant als instrument van zelfregulering.

Tabel 34. *Directe grondslag zelfregulering in de Studentenrichtlijn*¹⁴

Artikel	Wat	Lidstaten
Artikel 19 richtlijn	De instantie die in een lidstaat bevoegd is voor de toegang en het verblijf van studenten of scholieren uit derde landen kan met een instelling voor hoger onderwijs of een organisatie die programma's voor scholierenuitwisseling uitvoert en daartoe volgens de nationale wetgeving of gebruiken van de betrokken lidstaat is erkend, een overeenkomst sluiten betreffende de invoering van een verkorte toelatingsprocedure in het kader waarvan verblijfstitels of visa worden afgegeven op naam van de betrokken onderdaan van een derde land.	Nederland en Frankrijk

Indirecte grondslag

Daarnaast is sprake van autonome zelfregulering op het terrein dat door de Studentenrichtlijn gereguleerd wordt, waarbij een directe grondslag ontbreekt. De Studentenrichtlijn ziet op de toelating van non-EU studenten aan erkende onderwijsinstellingen. Erkenning vindt daarbij plaats op basis van de wet of de bestuurlijke gebruiken. Zo wordt in artikel 2 van de Studentenrichtlijn een hoger onderwijsinstelling gedefinieerd als: 'een openbare of particuliere instelling die door de ontvangende lidstaat wordt erkend en/of waarvan de studies overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruiken

¹³ Zie bijlage voor een overzicht van de bevraging en de reacties.

¹⁴ Bron: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011 en *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, GHK, Brussel 2010.

worden erkend voor de doeleinden van deze richtlijn'. In artikel 12 van de Studentenrichtlijn is bepaald dat een verblijfstitel kan worden ingetrokken of niet worden verlengd indien de houder ervan 'volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken' onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie. De reikwijdte van de beide artikelen is door de formulering 'overeenkomstig de (bestuurlijke) gebruiken' ruimer dan het institutionele kader. Al in het voorstel van de Commissie voor de richtlijn (2002) werd een onderwijsinstelling gedefinieerd als een publieke of private instelling die overeenkomstig nationale wetgeving of bestuurlijke gebruiken door de lidstaat wordt geaccrediteerd of gefinancierd.¹⁵ Afgezien van overige wijzigingen waardoor de toepassing van de bepaling voor de lidstaten werd verruimd, is de terminologie '(bestuurlijke) gebruiken' in de onderhandelingen over het voorstel niet uit de definitiebepaling geschrapt.¹⁶ Achtergrond is de grote diversiteit tussen de lidstaten als het gaat om de definiëring en erkenning van studies en onderwijsinstellingen. Zo vindt bijvoorbeeld accreditatie soms plaats op het niveau van de instelling, terwijl andere landen geen instellingen maar de afzonderlijke opleidingen accrediteren.

In Nederland is het begrip '(bestuurlijke) gebruiken' uit de bovengenoemde richtlijnbevestigingen (mede) door middel van een instrument van zelfregulering geïmplementeerd. De erkenning van een instelling van hoger onderwijs (artikel 2 richtlijn) is sinds 2006 vormgegeven door de in de Vreemdelingenwet- en regelgeving opgenomen voorwaarde dat deze moet zijn opgenomen in het register van de door het onderwijsveld ontwikkelde gedragscode hoger onderwijs. Alleen die instellingen kwalificeren voor de toelating van internationale studenten. De opname in het register van de gedragscode vindt plaats in aanvulling op de erkenning door de nationale overheid op grond van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (aanwijzing, erkenning als rechtspersoon hoger onderwijs, accreditatie en bekostiging).

Met ingang van 1 juni 2013, met de inwerkingtreding van de Wet Modern migratiebeleid (Momi), is ook inhoud gegeven aan het begrip 'bestuurlijke gebruiken' uit artikel 12 van de richtlijn. De verlenging van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden kan worden geweigerd wanneer de inschrijving van de student bij de hoger onderwijsinstelling wordt beëindigd of wanneer de hoger onderwijsinstelling vaststelt dat de jaarlijks verplichte minimale studievoortgang door de internationale student niet is behaald. Wettelijke regulering verwijst voor de norm van de jaarlijkse minimale stu-

15 Artikel 2, onder g, COM(2002) 548 def.

16 Zie: Hailbronner, K. & J. Schieber, Directive 2004/114, in: K. Hailbronner (red.), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, München 2010, p. 311.

dievoortgang naar de Gedragscode hoger onderwijs, waarin de norm wordt gespecificeerd.

In de periode 2011-2012 heb ik een enquête afgenomen bij respondenten van de ministeries van Onderwijs van de Europese lidstaten, gevolgd door een aanvullende bevraging via het EMN-netwerk in april 2012. De reacties¹⁷ maken duidelijk dat er meer Europese lidstaten zijn die, net als Nederland, een gedragscode als vorm van zelfregulering kennen in aanvulling op wet- en regelgeving op het gebied van internationale studenten: Denemarken, Estland en Ierland. Twee daarvan (Denemarken en Ierland) zijn niet gebonden aan de Studentenrichtlijn; Estland is dat, net als Nederland, wel maar heeft het begrip bestuurlijke gebruiken niet geïmplementeerd dan wel heeft geen invulling gegeven aan dit deel van de definitiebepalingen. Daarin is Nederland uniek.

8.3 VRAAGSTELLING EN HYPOTHESEN

In het eerste hoofdstuk van dit proefschrift zijn de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek geformuleerd en de deelvragen die daarvan zijn afgeleid. Het tweede hoofdstuk bevat een aantal op de deelvragen betrekking hebbende hypothesen. Onderstaande tabel geeft de vragen en hypothesen schematisch weer.

Hoofdstuk twee bevat een toelichting op de deelvragen. Ook zijn daar de verschillende begrippen gedefinieerd. In de vormgeving van deze paragrafen heb ik ervoor gekozen eerst de op de deelvragen betrekking hebbende hypothesen op basis van de bevindingen van dit onderzoek te beoordelen en vervolgens de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Het stelt me in staat om bij de beantwoording van de deelvragen iets ruimer op de onderwerpen in te gaan dan in de meer toegespitste toetsing van de opgeworpen hypothesen.

17 Zie bijlage alsmede http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc-query_articles_2_and_12_student_directive__4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

Tabel 35. Overzicht centrale vraag, deelvragen en hypothesen

Centrale vraag	Bestaan er verschillen tussen zelfregulering versus overheidsregulering bij de werking van de Studentenrichtlijn, ter zake van de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?
Deelvraag 1	Welke omstandigheden bepalen de keuze voor zelfregulering in plaats van overheidsregulering?
Hypothese 1	Zelfregulering wordt ingegeven door motieven van doelmatigheid (aan de kant van de overheid) en het voorkomen van een toename van overheidsregulering (aan de kant van de onderwijssector).
Deelvraag 2	Hoe ontwikkelt de studentenmobiliteit zich?
Hypothese 2	Toename van de studentenmobiliteit vindt plaats onafhankelijk van de binding van een lidstaat aan de Studentenrichtlijn.
Deelvraag 3	Welke invloed hebben de kosten ter zake van de studentenmigratie (collegegelden en leges)?
Hypothese 3a	Een stijging van de leges die verschuldigd zijn voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning 'studie' leidt tot een daling van het aantal aanvragen.
Hypothese 3b	Invoering van het kostendekkend collegegeld voor non-EU studenten leidt tot een daling in de instroom van nieuwe studenten van buiten de EU.
Deelvraag 4	Leidt het afsluiten van een convenant tot verkorting van de toelatingsprocedure?
Hypothese 4	Het afsluiten van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling is een stimulerende voorwaarde voor verkorting van de doorlooptijden van vreemdelingenrechtelijke procedures.
Deelvraag 5	Leidt een gedragscode tot betere resultaten dan wettelijke regels?
Hypothese 5	Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode versterkt de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector meer dan wettelijke regelgeving.
Deelvraag 6	Heeft zelfregulering een effect op de mate van oneigenlijk gebruik van de studieroute ter zake van de toelatingsprocedure en/of ter zake van de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?
Hypothese 6a	Toelating op basis van een convenant leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.
Hypothese 6b	Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.

8.3.1 Hypothesen

1. *Zelfregulering wordt ingegeven door motieven van doelmatigheid (aan de kant van de overheid) en het voorkomen van een toename van overheidsregulering (aan de kant van de onderwijssector).*

Zelfregulering vormt een aanvulling op de wetgevende bevoegdheid van de overheid, waarbij de binding aan regels van zelfregie plaatsvindt via rechter-

lijke toetsing of inbedding in wetgeving. Ook uit de veelal in het private domein door middel van zelfregulering ontwikkelde gedragscodes blijkt, in afwijking van het theoretisch kader¹⁸ waarin zelfregulering een kans krijgt door een terugtrekkende overheid, dat gedragscodes soms tot stand komen tegen de achtergrond van (de dreiging met) overheidsmaatregelen, als poging van de sector om weer grip te krijgen op het eigen domein en het vertrouwen van de overheid en burger te herwinnen. Dat is bijvoorbeeld ook de achtergrond bij de totstandkoming van de gedragscode in Nederland: zou de sector niet met een eigen code komen dan zou wetgeving volgen. De wens om extra regulering door de overheid te voorkomen heeft in Nederland zelfregulering tot stand gebracht; daarmee wordt het tweede deel van de hypothese voor de Nederlandse situatie aanvaard. Bij de andere lidstaten met gedragscodes is deze achtergrond echter minder duidelijk aanwezig en zijn motieven veelal de wens het land als een aantrekkelijke studiebestemming te positioneren. In geval van het convenant is het doelmatigheidsmotief van de overheid veel duidelijker, maar ontbreekt de bevestiging voor het tweede deel van de hypothese. Niet de wens om overheidsregulering te voorkomen is het motief van de onderwijssector, maar de wens om tot versnelling van de procedure te komen. Mijn onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat dit voor zowel Frankrijk als Nederland geldt. Op basis hiervan wordt de hypothese slechts gedeeltelijk aanvaard: uitsluitend voor het convenant en dan ook uitsluitend het eerste deel van de hypothese. Voor gedragscodes wordt de hypothese verworpen nu daar meer speelt dan doelmatigheid, zoals het element van marketing. Overigens gaat het tweede deel van de hypothese voor de Nederlandse situatie wel op.

2. Toename van de studentenmobiliteit vindt plaats onafhankelijk van de binding van een lidstaat aan de Studentenrichtlijn.

De instroom van derdelander studenten in de aan de Studentenrichtlijn gebonden lidstaten die bij dit onderzoek betrokken zijn neemt gemiddeld toe.¹⁹ In Zweden daalde het aantal inkomende derdelander studenten fors nadat daar het kostendekkend collegegeld werd ingevoerd (2011), maar inmiddels is weer een stijgende lijn ingezet. In Nederland heeft de invoering van het kostendekkend collegegeld voor deze groep studenten (in 2009) geen daling maar wel een afvlakking van de stijging van de instroom tot gevolg gehad. Ook in de lidstaten uit dit onderzoek die niet aan de richtlijn gebonden zijn, is gemiddeld een gestaag stijgende lijn te zien van het aantal inkomende internationale studenten van buiten de EU. De aantallen in Ierland zijn hoog

¹⁸ Zie paragraaf 2.2.

¹⁹ Zie ook de tweede deelvraag in de volgende subparagraaf.

en blijven stijgen. In Denemarken vond in 2009 een drastische daling van de instroom van non-EU studenten plaats; ook veroorzaakt door de invoering van het kostendekkend collegegeld voor deze groep studenten. Inmiddels neemt ook daar het aantal inkomende derdelander studenten weer toe. Gelet hierop wordt de hypothese aanvaard.

3a. Een stijging van de leges die verschuldigd zijn voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning 'studie' leidt tot een daling van het aantal aanvragen.

De leges, relatief een gering bedrag, maken slechts een beperkt onderdeel uit van de totale kosten ter zake van studiemigratie. Dat is anders bij het in rekening brengen van forse bedragen aan collegegelden door de onderwijsinstellingen. Feitelijk gaat bij Nederland de hypothese niet op: de leges waren zeer hoog, maar de instroom van internationale studenten daalde niet. Ook bij de andere lidstaten blijkt niet dat de hoogte van de leges invloed heeft op de instroom van non-EU studenten. Dat betekent echter niet dat de hoogte van de leges in Nederland de juridische toets kon doorstaan. In paragraaf 4.3 is uitvoering aan de orde gekomen dat het EU Hof van Justitie de hoogte van de door Nederland in rekening gebrachte leges als 'overdreven en onevenredig' gekwalificeerde.²⁰ Ook de Nederlandse rechter oordeelde dat de leges te hoog waren en daarmee het nuttig effect aan de Studentenrichtlijn ontnamen.²¹ Nu hypothese 3a ziet op de feitelijke situatie, wordt deze dan ook verworpen.

3b. Invoering van het kostendekkend collegegeld voor non-EU studenten leidt tot een daling in de instroom van nieuwe studenten van buiten de EU.

Bij Nederland gaat de hypothese niet overtuigend op; er is mogelijk wel sprake van een afzwakking van de stijgende lijn van inkomende migratie van internationale studenten sinds de invoering in 2009 van het kostendekkend collegegeld voor non-EU studenten. Voor Denemarken en Zweden gaat de hypothese echter nadrukkelijk wel op: na de invoering van het kostendekkend collegegeld daalde de instroom fors. Het collegegeld, dat om jaarlijkse forse bedragen gaat ter dekking van de kosten die aan het verzorgen van het onderwijs verbonden zijn alsmede een extra winstmarge bevat, legt een groter gewicht in de schaal bij de mate van instroom van derdelander studenten dan de leges die de overheid in rekening brengt voor de behandeling van de

²⁰ HvJEU 26 april 2012, C-508/10 (*Commissie v. Nederland*).

²¹ Rb. Den Haag, zp. Amsterdam, 14 mei 2013, AWB 12/18734, 12/37813, ECLI:NL:RBAMS:2013:2759.

procedure voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden. De Studentenrichtlijn bevat, naar mijn oordeel ten onrechte, geen bepalingen die betrekking hebben op de (maximale) hoogte van de door de onderwijsinstellingen in rekening gebrachte collegegelden, nu er een dergelijk sterk verband bestaat tussen de hoogte van de collegegelden en de instroom van studenten. De hypothese 3b wordt aanvaard.

4. Het afsluiten van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling is een stimulerende voorwaarde voor verkorting van de doorlooptijden van vreemdelingenrechtelijke procedures.

Cijfers met betrekking tot de doorlooptijden in de landen die met een convenant werken (Frankrijk en Nederland) tonen zonder twijfel een versnelling van de procedure aan. Beide lidstaten kenden de systematiek met convenanten al voor de inwerkingtreding van de Studentenrichtlijn, dus ontbreekt de met de richtlijn beoogde rechtstreekse relatie.²² Motief voor het convenant is de snelheid van de procedure (wens aan de kant van de onderwijsinstellingen) en de doelmatigheid van de werkzaamheden (wens aan de kant van de overheid). Maar ook landen zonder een convenant kennen een verkorting van de procedures (Estland). In lidstaten zonder zelfregulering blijft de duur van de procedure gelijk (Oostenrijk) of nemen de doorlooptijd juist toe (Zweden). Een convenant is derhalve geen noodzakelijke maar wel een stimulerende voorwaarde voor versnelling. De hypothese wordt daarmee aanvaard.

5. Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode versterkt de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector meer dan wettelijke regelgeving.

Analyse van de verschillende lidstaten maakt duidelijk dat overal, met en zonder gedragscode, gewerkt wordt aan kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector. Motief van de gedragscode is het aanspreken van de onderwijssector op de eigen verantwoordelijkheid ter zake van beide onderwerpen. De wens van de overheid en de onderwijssector om het land als kennisamenleving te profileren krijgt echter op vele manieren vorm, bijvoorbeeld via 'Studyin' websites;²³ daar draagt het bestaan van een gedragscode

22 Hoewel speculatief omdat het door mij in het kader van dit onderzoek niet is onderzocht, is mogelijk sprake van voorwerking, doordat de komst van de richtlijn ruim van tevoren was te voorzien en beide landen daarop mogelijk reeds voorsorteerden. Aanwijzing daarvoor zou het gegeven kunnen zijn dat het voorstel voor de Studentenrichtlijn dateert van 2002, na een eerder – nimmer aangenomen – voorstel dat mede op de toelating van derdelander studenten zag van 1997 (COM(1997) 387 def.).

23 Zie: <http://www.studyindenmark.dk/>, <http://www.studyinestonia.ee>, <http://www.studyinireland.ie> en <http://www.studyinholland.nl>.

niet meer of beter aan bij dan wetgeving. De gedragscode is primair een marketinginstrument; eerst daarna beoogt zij de kwaliteit te borgen. In de betrokken lidstaten die een gedragscode kennen is sprake van relatief weinig controle en daarmee een relatief lage pakkans in geval gedragingen van onderwijsinstellingen strijdig zijn met gedragscodebepalingen. Wel is de gedragscode goed voor de positionering en werving; het is een uiting van het belang van het land om het als aantrekkelijke studiebestemming te marketen. Er zijn tussen de geselecteerde lidstaten geen wezenlijke verschillen geconstateerd; dat leidt tot verwerping van de hypothese.

6a. Toelating op basis van een convenant leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.

Het convenant dient vooral het belang van partijen ter zake van de doelmatigheid (overheid) en snelheid (veld). Omdat sprake is van verplaatsing van de lasten naar de onderwijsinstellingen, is mogelijk per saldo het resultaat onveranderd doordat de versnelling aan de kant van de overheid leidt tot een toename van de lasten en daarmee de doorlooptijd aan de kant van de onderwijsinstellingen. Oneigenlijk gebruik is bij het convenant geen specifiek aandachtsgebied, en was dat ook niet in het oorspronkelijke Commissievoorstel voor de richtlijn. Het voor het convenant vereiste vertrouwen (van de overheid in de onderwijssector) leidt tot selectieve (beperkte) controle en soms tot opsporing van gevallen van oneigenlijk gebruik, maar het convenant is er niet op gericht. Oneigenlijk gebruik vindt bovendien veelal plaats op andere terreinen dan die welke gereguleerd worden in het convenant (*diploma mills*, documentfraude, arbeidsgereleerd misbruik). Op basis daarvan leidt toetsing van deze hypothese tot verwerping ervan.

6b. Alternatieve regelgeving door middel van een gedragscode leidt tot het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen.

Uitgangspunt is de tweedeling: overheidregulering met verticaal toezicht enerzijds en zelfregulering met horizontaal toezicht anderzijds. Vooronderstelling daarbij is dat de gedragscode regulerend werkt in de zin dat gewenst gedrag wordt afgedwongen door verleiding en *naming and shaming* (piepsysteem) bij afwijkend gedrag. In plaats van harde, wettelijke regels, wordt het gewenst gedrag bereikt met zachte, alternatieve regels. Niet alleen de wijze van regulering is echter van belang; ook moet worden voorzien in regels ter zake van verantwoording en uitoefening van toezicht. De gedragscode is daarbij vooral een symbool van goede bedoelingen ter zake van kwaliteit en positionering. Het instrument is als zodanig in de in dit onderzoek betrokken landen niet krachtig genoeg om oneigenlijk gebruik serieus tegen te gaan. Een deel van de gedragscodes in de vier landen bevat geen bepalingen met betrekking tot toezicht en sancties, terwijl dat de werking juist geloofwaardi-

ger zou maken. De gedragscode is daarmee meer een marketinginstrument dan dat het effectief de kwaliteit borgt: beperkte controle, lage pakkans. In Nederland is sprake van marginale toetsing van de naleving van de gedragscode,²⁴ in Denemarken vindt globale evaluatie plaats door de sector zelf. Dat leidt tot verwerping van hypothese 6b.

8.3.2 Deelvragen

1. Welke omstandigheden bepalen de keuze voor zelfregulering in plaats van overheidsregulering?

Als belangen niet (voldoende) door burgers en bedrijven zelf (kunnen) worden behartigd of wanneer het gaat om zaken en mensen die kwetsbaar zijn, is overheidsregulering noodzakelijk en gerechtvaardigd. Bij zuivere overheidsregulering (wetgeving) stelt de overheid het doel en ook de middelen vast om tot het gestelde doel te komen en zorgt daarbij voor toezicht en handhaving. Maar het is ook mogelijk dat naast of in de plaats van wetgeving zelfregulering ontstaat of wordt gestimuleerd door de overheid. De vraag wanneer de overheid wel en niet moet optreden, kan worden beantwoord aan de hand van de sinds *Zicht op wetgeving*²⁵ ingezette lijn: geen vraagstukken reguleren die niet gereguleerd hoeven te worden, bijvoorbeeld omdat zelfregulering ook een optie is. Direct overheidsingrijpen is slechts op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn. Wetgeving en zelfregulering sluiten elkaar niet uit, maar geconditioneerde zelfregulering is een alternatief voor traditionele wetgeving wanneer wettelijke condities ruimte laten voor zelfregulerende activiteiten. Het gaat daarmee dus niet om een keuze tussen wetgeving of zelfregulering als alternatieven voor elkaar, maar om het zoeken naar de juiste verhouding tussen de methoden.

Wil zelfregulering door de sector effectief zijn, dan moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Wanneer het zelfregulerend vermogen of een duidelijk belang van de sector ontbreekt of de gemaakte afspraken te weinig concreet en meetbaar zijn, faalt de zelfregulering. Maar daarnaast moet duidelijk zijn hoe gehandeld kan worden in grenssituaties en moet er zijn voorzien in een gezaghebbend controlerend en sanctionerend mecha-

24 Zie hiervoor hoofdstuk 4. Sinds 2006 zijn door de toezichthouder van de Gedragscode zeven klachten behandeld en negen onderzoeken uitgevoerd, op een totaal van ongeveer 80 deelnemende onderwijsinstellingen en globaal 60.000 internationale studenten in het hoger onderwijs per studiejaar.

25 *Kamerstukken II* 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

nisme. Want uitsluitend bij adequaat toezicht op de toepassing en naleving, kan het instrument effectief zijn. Meer en meer kan hierbij sprake zijn van horizontaal toezicht in plaats van door de staat georganiseerd toezicht, door bewuste klanten bij dat toezicht te betrekken, via media-aandacht (internet) en openbare klachtbehandeling door bijvoorbeeld een ombudsman. Overigens blijkt uit onderzoek²⁶ dat, ondanks de vele verschijningsvormen, de mogelijkheden voor zelfregulering in de praktijk nog niet volledig benut worden, omdat de overheid nog sterk neigt naar wetgeving en er in de praktijk nauwelijks een systematische afweging van wetgeving versus zelfregulering plaatsvindt, bijvoorbeeld aan de hand van een kostenbaten analyse.

Europa en zelfregulering

Al in 1996 heeft de Europese Commissie door middel van een aanbeveling²⁷ erkend dat milieuconvenanten beleidsinstrumenten zijn, waarmee op kosteneffectieve wijze een bijdrage aan de verwezenlijking van milieubeleid kan worden geleverd, door bevordering van een actieve benadering vanuit de industrie. In de overwegingen bij deze aanbeveling heeft de Commissie onder meer aangegeven het gebruik van (milieu)convenanten te willen bevorderen. Hiermee wordt de mogelijkheid tot het gebruik van convenanten als implementatie-instrument verruimd. Weliswaar betreft het hier een aanbeveling op milieugebied, maar aangenomen mag worden dat ook daarbuiten enige ruimte bestaat voor de implementatie door middel van convenanten.

Aan het gebruik en de inhoud van (milieu)convenanten als implementatiemiddel is door de Commissie wel een aantal vereisten en richtsnoeren verbonden. Zo moeten, ter verzekering van de volledige naleving van het desbetreffende EU-besluit, (milieu)convenanten voldoen aan de eisen van doorzichtigheid, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Voor de implementatie van EU-recht geldt tevens de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie ontwikkelde strikte randvoorwaarden.²⁸ Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat implementatie door middel van convenanten zonder wettelijke conditionering slechts kan plaatsvinden voor zover er geen rechten of plichten van particulieren in het geding zijn. Is dat wel het geval, dan moet er

26 Baarsma e.a. 2004, p. 97.

27 Aanbeveling van de Commissie van 9 december 1996, 96/733/EG: milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen, *PbEG* 1996, L 333/59 en COM. 96/561. Zie ook de resolutie van de Raad van 7 oktober 1997 over milieuconvenanten, *PbEG* 1997, C 321/6.

28 Zie daartoe onder meer: HvJ EG zaak 143/83, *Jur.* 1985, pag. 434; zaak C-220/94, *Jur.* 1995, pag. I-1598 en zaak C-340/96 van 22 april 1999. In de visie van het Hof moet er sprake zijn van een wettelijk kader dat het zelfreguleringsinstrument inbedt en de inhoud van het zelfreguleringsinstrument specificiert.

naast het convenant regelgeving tot stand komen die de afdwingbaarheid van de bepalingen van het EU-besluit mogelijk maakt. De inhoud van de bepalingen van het EU-besluit, de vormgeving van het convenant en de flankerende wettelijke maatregelen zijn dan bepalend voor de toelaatbaarheid van de wijze van implementatie in een concreet geval.²⁹

Ook in haar beleid inzake *Better Regulation* besteedt de Europese Commissie uitdrukkelijk aandacht aan zelfregulering: 'Onder zelfregulering wordt verstaan de mogelijkheid dat economische subjecten, de sociale partners, de niet-gouvernementele organisaties of de verenigingen, onderling en voor henzelf gemeenschappelijke richtsnoeren op Europees niveau vaststellen (met name gedragscodes of sectorale overeenkomsten).'³⁰ De Commissie laat regulering derhalve soms bewust over aan private actoren (alternatief voor wetgeving). Zo wordt in enkele Europese richtlijnen de juridische basis gelegd voor het opstellen van gedragscodes en convenanten, teneinde mede door zelfregulering de doelen van de richtlijn te verwezenlijken. Daarmee stimuleert de Commissie het toepassen van zelfregulering, enerzijds door de marktpartijen op te roepen te komen tot zelfregulering, anderzijds door de mogelijkheid te bieden om in het kader van een richtlijn een gedragscode op te stellen of een convenant te sluiten (ter uitwerking/concretisering van de richtlijnbeoordelingen). Door in wetgeving te verwijzen naar private normen kunnen de wettelijke bepalingen zelf beperkt blijven tot de essentiële eisen. Een dergelijke toepassing van zelfregulering sluit nauw aan bij het wetgevingskwaliteitsbeleid op Europees en nationaal niveau.

2. Hoe ontwikkelt de studentenmobiliteit zich?

Op basis van de beschikbare statistische data kan geconcludeerd worden dat de instroom van non-EU studenten in de aan de richtlijn gebonden lidstaten die onderwerp van dit onderzoek zijn, gemiddeld toeneemt: de gezamenlijke instroom in de vijf voor dit onderzoek geselecteerde lidstaten die zich aan de richtlijn hebben gebonden stijgt van 75.963 studenten in 2008 naar 83.087 studenten in 2012.

29 Bron: Toelichting bij Aanwijzing 4 van de *Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten*, p. 4-5 en p. 13-14.

30 Interinstitutioneel Akkoord – Beter Wetgeven, *PbEG* 2003/C 321/01, p. 3, nr. 22. Zie voor coregulering, zelfregulering en *soft law* bij Europese regelgeving ook: Senden, L.A.J., Alternatieve normering in de EU, in: Westerman, P.C. & A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag 2008, p. 125-156.

Tabel 36. Aantallen non-EU studenten 2008-2012³¹

	Lidstaat	2008	2009	2010	2011	2012
Aan richtlijn gebonden lidstaten	Estland	339	383	399	395	424
	Frankrijk	52.226	58.738	65.538	65.145	58.633
	Nederland	8.850	9.944	10.510	10.701	10.747
	Oostenrijk	2.853	3.233	3.735	5.031	6.298
	Zweden	11.695	13.968	13.972	6.766	6.985
Niet aan richtlijn gebonden lidstaten	Denemarken	19.279	6.406	6.068	6.115	6.535
	Ierland	12.538	12.263	13.653	15.131	16.828

Zweden werd geconfronteerd met een drastische daling van het aantal studenten nadat het collegegeld werd ingevoerd (2011), maar inmiddels is daar weer een stijgende lijn ingezet. De invoering van het kostendekkend collegegeld voor deze groep studenten in Nederland (2009) heeft daar geen daling van de instroom tot gevolg gehad.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat ook in de lidstaten uit dit onderzoek die niet aan de richtlijn gebonden zijn, in beginsel een gestaag stijgende lijn is te zien van het aantal inkomende internationale studenten van buiten de EU. De aantallen in Ierland zijn hoog en blijven stijgen. De daling van de instroom van non-EU studenten in Denemarken in 2009 wordt veroorzaakt door de invoering van collegegeld voor deze groep studenten. Het collegegeld is geen onderwerp dat door de richtlijn gereguleerd wordt; ook wanneer Denemarken wel gebonden zou zijn aan de richtlijn, ontbreekt de relatie tussen de daling van de studentenmigratie en de (onderwerpen van de) richtlijn. Datzelfde geldt voor de situatie in Zweden.

3. Welke invloed hebben de kosten ter zake van de studentenmigratie (collegegelden en leges)?

Mijn vooronderstelling is dat de kosten die met studiemigratie gepaard gaan (leges en collegegelden) een belemmering vormen en daarmee een negatief effect hebben op de werking van de maatregelen en het bereiken van het doel van de Studentenrichtlijn. De kosten bestaan uit de voor de verblijfsvergunning verschuldigde leges alsmede de aan de onderwijsinstellingen te betalen kostendekkende collegegelden.

Leges

Uit informatie die de lidstaten via internet aanbieden alsmede de reacties van de lidstaten op de enquête die ik onder de ministeries van Onderwijs heb

31 Bron: Eurostat.

afgenomen³² blijkt dat geen enkel land (meer) kostenvrij de aanvraag voor verlen(g)ing van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden in behandeling neemt. Bovendien neemt de hoogte van de leges gemiddeld toe, behalve – recent – in Nederland. Eenzelfde beeld blijkt uit het syntheserapport van het EMN, dat op basis van de nationale rapporten is samengesteld.³³

Conclusie is dat zowel in de aan de richtlijn gebonden lidstaten als in de lidstaten die niet gebonden zijn leges in rekening gebracht worden ter zake van de toelatingsprocedure voor studenten en dat deze leges bovendien gemiddeld stijgen. Nederland heeft in 2013 een forse verlaging van de leges doorgevoerd (zie paragraaf 4.3), maar kent niettemin nog altijd de hoogste leges. Daarnaast is opmerkelijk dat ondanks de stijging van de leges ook de instroom van de non-EU studenten toeneemt. Landen met een relatief laag bedrag aan leges trekken om die reden niet automatisch aanmerkelijk meer studenten. Er lijkt daarmee geen rechtstreeks effect te bestaan tussen de hoogte van de leges en de instroom van studenten. Deze feitelijke analyse kent echter een belangrijke juridische beperking: de hoogte van de leges mag de werking en daarmee het nuttig effect aan de Studentenrichtlijn niet beperken. Dat was in het verleden voor de Nederlandse situatie nadrukkelijk wel het geval.³⁴

Tabel 37. Hoogte leges verblijfsvergunning studie

	Lidstaat	2005	2010	2011	2012	2013	EMN 2012/2013
Aan richtlijn gebonden lidstaten	Estland		€ 64				€ 145
	Frankrijk		€ 50 – € 70				€ 157
	Nederland	€ 621	€ 621	€ 900	€ 900	€ 300	€ 300
	Oostenrijk		€ 120				€ 100
	Zweden	€ 100	€ 100				€ 120
Niet aan richtlijn gebonden lidstaten	Denemarken	gratis	gratis	€ 216	€ 222	€ 224	-
	Ierland		€ 150				€ 150

Kostendeekkende collegegelden

Onderstaande tabel toont de hoogte van de kostendeekkende collegegelden die door de onderwijsinstellingen in de lidstaten in dit onderzoek in rekening worden gebracht voor de studie van een non-EU student. Hoewel het gaat

32 Zie bijlage voor de resultaten van de enquête.

33 EMN syntheserapport *Immigratie van internationale studenten naar de EU*, 2013, bijlage 2. Informatie over Denemarken ontbreekt omdat die lidstaat slechts als waarnemer participeert in het EMN-netwerk en derhalve geen nationaal rapport inzake de immigratie van internationale studenten heeft opgesteld.

34 Zie paragraaf 4.3.

om forse bedragen, moet in Frankrijk verschil gemaakt worden tussen programma's aan publiek – en privaat bekostigde onderwijsinstellingen.

Tabel 38. Collegegelden voor non-EU studenten³⁵

	Lidstaat	2013	Sinds	EMN 2012/2013
Aan richtlijn gebonden lidstaten	Estland	1.023 – 7.350		1.023 – 7.350 (2011)
	Frankrijk	181 – 596 (publiek) 3.000 – 10.000 (privaat)		177 – 584 (publiek, 2011-2012) 3.000 – 10.000 (privaat, 2011-2012)
	Nederland	6.000 – 12.000 (bachelor) 8.000 – 20.000 (master)	2009	5.500 – 32.000 (2012) Bepaald door de instellingen
	Oostenrijk	726 per semester		726 per semester
	Zweden	9.000 – 16.000	2011-2012	9.200 – 20.700
Niet aan richtlijn gebonden lidstaten	Denemarken	6.000 – 16.000	2009	-
	Ierland	9.000 – 45.000		Bepaald door de instellingen

Bovenstaande maakt duidelijk dat de onderwijsinstellingen in alle tot dit onderzoek behorende lidstaten collegegelden in rekening brengen voor het onderwijs aan non-EU studenten. Het gaat daarbij om forse bedragen die niet alleen de kostprijs dekken maar tevens een winstmarge bevatten. Daarbij laten de cijfers uit Eurostat inzake de instroom van non-EU studenten onomstotelijk zien dat de invoering van het kostendekkend collegegeld in zowel Denemarken als Zweden een forse daling van het aantal nieuwe aanvragen voor een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden tot gevolg had (zie tabel 36). Opmerkelijk is dat dit voor Nederland niet op gaat. Met ingang van 1 januari 2009 geldt daar (ook) dat studenten van buiten de EU niet langer het door de wetgever verplicht gestelde wettelijk collegegeld betalen,³⁶ maar het door de onderwijsinstelling bepaalde minimaal kostendekkende collegegeld.³⁷ Er is daarmee echter geen daling opgetreden van de instroom van non-EU studenten naar Nederland in de jaren vanaf 2009. Wel is sprake van

35 Bron: Via internet door de lidstaten verstrekte informatie alsmede EMN synthese-rapport *Immigratie van internationale studenten naar de EU*, 2013, bijlage 3. Informatie over Denemarken ontbreekt omdat die lidstaat slechts als waarnemer participeert in het EMN-netwerk en derhalve geen nationaal rapport inzake de immigratie van internationale studenten heeft opgesteld.

36 Norm voor het studiejaar 2013/2014: € 1.835,-.

37 Besluit van 16 april 2008, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW in verband met het samenvoegen van dat besluit met het Bekostigingsbesluit WHW en in verband met de wijziging van de bepalingen inzake de algemene berekeningswijze van de rijksbijdrage voor de instellingen voor hoger onderwijs, *Stb.* 2008, 146.

een breuk in de mate van de stijging; er vindt een afzwakking van de stijgende trend plaats.

4. Leidt het afsluiten van een convenant tot verkorting van de toelatingsprocedure?

De Studentenrichtlijn gaat er met de in artikel 19 opgenomen bepaling ter zake van de decentralisatie van verantwoordelijkheden en taken bij de toelating van non-EU studenten vanuit dat de doorlooptijd van de toelatingsprocedure verkort wordt. De bepaling is alleen in Frankrijk en Nederland in nationaal recht omgezet en is in Nederland sinds 2008 zelfs de enige procedure in geval van migratie voor studiedoeleinden.³⁸

Tabel 39. Doorlooptijd procedure vergunningverlening studie

	Lidstaat	2000	2005	2008	2010	2012
Lidstaten met convenant	Nederland		103 dagen	34 dagen	25 dagen	26 dagen
	Frankrijk	1 dag tot enkele weken (regulier)		Max. 4 maanden (regulier)		
		Max. 3 weken (convenant)		Max. 3 weken (convenant)		
Lidstaten zonder convenant	Denemarken			24 tot 64 dagen		2 maanden
	Estland		3 maanden	3 maanden	2 maanden	1 maand
	Ierland			2 maanden		
	Oostenrijk	Enkele maanden	Max. 3 maanden		Max. 3 maanden	
	Zweden	6 weken	6 weken		Max. 12 weken, gem. 7 weken	

Uit bovenstaande tabel³⁹ blijkt dat in Frankrijk sprake is van een doorlooptijd van maximaal drie weken op basis van het convenant, terwijl de reguliere

38 De Europese Commissie heeft er in haar advies d.d. 17 september 2008 inzake de zogeheten Blauwdruk Modern migratiebeleid (bijlage bij *Kamerstukken II* 30 573, nr. 10 en *Kamerstukken II* 32 052, nr. 3 (deel 2), p. 35) op gewezen, dat de verkorte toelatingsprocedure op basis van een convenant tussen de IND en de onderwijsinstelling als bedoeld in de richtlijn niet verplicht kan worden gesteld. In het belang van de snelle en efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid wordt een aanvraag die door de student zelf wordt ingediend dan ook geacht te zijn ingediend door tussenkomst van de onderwijsinstelling.

39 De tabel bevat – afhankelijk van de door de lidstaat verstrekte of over de lidstaat te achterhalen informatie – zowel cijfers over gerealiseerde termijnen als over servicedoelen of beoogde termijnen, streeftermijnen.

procedure een termijn kent van maximaal vier maanden. In Nederland liep de termijn waarbinnen op een aanvraag voor een verblijfsvergunning werd beslist terug van 103 dagen in 2005 tot 26 dagen 2012, ondanks het feit dat het aantal aanvragen in dezelfde periode steeg van 6.232 studenten naar 10.747 studenten. Kanttekening die gemaakt moet worden is dat al voor de inwerkingtreding van de Studentenrichtlijn zowel Frankrijk en Nederland werkten met overeenkomsten tussen de immigratieautoriteiten en onderwijsinstellingen op het gebied van de toelating van internationale studenten. Voor beide landen geldt dat doelmatigheid het motief was voor de inzet van het zelfreguleringsinstrument. Met de omzetting van de richtlijn hebben Frankrijk en Nederland de bestaande uitvoeringspraktijk ingebed in implementatiemaatregelen.

Het voorgaande betekent dat het convenant (in Frankrijk en Nederland) een aanzienlijke versnelling van de procedure voor de toelating van derdelanders op het gebied van studie heeft gerealiseerd. Echter, tegelijkertijd blijkt dat ook in lidstaten die geen systematiek kennen van convenanten tussen de immigratieautoriteit en de onderwijsinstellingen, sprake kan zijn van versnelling van de procedures: in Estland is de doorlooptijd teruggebracht van drie maanden in 2005 naar een maand in 2012. Een convenant is daartoe dus niet vereist. Het causaal verband tussen de verkorting van de procedure en de werking van het convenant is überhaupt lastig aan te tonen, omdat ontwikkelingen in de tijd maken dat ook andere factoren de geconstateerde verkorting kunnen verklaren: digitalisering, internet, email en elektronische dienstverlening maken dat dossiers sneller afgehandeld zijn dan voor de opkomst ervan. Ook een andere inrichting van de procedure zorgt mogelijk voor verkorting van de doorlooptijd: het verschil tussen het indienen van een aanvraag en lopende de behandeling ervan het dossier aanvullen, versus de aanvraag pas (kunnen) indienen op het moment dat het dossier volledig is. Bovendien, de mogelijkheid voor een verkorte toelatingsprocedure op basis van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling, is in het voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn⁴⁰ geheel vervallen en vervangen door een maximale termijn voor de duur van de toelatingsprocedure. De huidige toepassing van de bepaling mag dan weinig succesvol zijn nu deze slechts door enkele⁴¹ lidstaten wordt toegepast, voortzetting in een minder vrijblijvende formulering zou naar mijn oordeel meer voor de hand hebben gelegen, zeker gezien het grote succes van de conve-

40 COM(2013) 151 definitief, Brussel 25 maart 2013.

41 De Commissie gaat in COM(2011) 587 def. uit van vier lidstaten. Nader onderzoek op basis van het door mij opgevraagde onderliggende onderzoeksrapport wijst uit dat het gaat om twee lidstaten. Zie hoofdstuk 5.

nantprocedure in Nederland waar het gaat om verkorting van de doorlooptijden.⁴²

5. *Leidt een gedragscode tot betere resultaten dan wettelijke regels?*⁴³

Wanneer de gedragscodes uit de vier Europese lidstaten (Denemarken, Estland, Ierland en Nederland) naast elkaar gezet worden, valt op dat ze alle aan het begin van deze eeuw ontstaan zijn, binnen een tijdsbestek van slechts enkele jaren (periode 2006-2010). Maar er zijn meer parallellen te trekken. De gedragscodes zijn opgesteld door vertegenwoordigers van instellingen voor hoger onderwijs. Eigenaar zijn de brancheorganisaties, al waren ook de nationale overheden betrokken bij de totstandkoming van de codes. De gedragscodes hebben zonder uitzondering betrekking op alle internationale studenten en maken daarbij geen onderscheid tussen studenten vanuit de EU of van daarbuiten. In Estland is de gedragscode daarnaast nadrukkelijk ook gericht op internationale onderzoekers en docenten.

De achtergrond van de totstandkoming van de gedragscodes in de vier landen is de nationale strategie om het land als een aantrekkelijke, want betrouwbare studiebestemming te positioneren. Deze strategie, veelal ontwikkeld in samenwerking met de onderwijsinstellingen, relevante organisaties en ministeries, is gericht op het aantrekken van de meest bekwame en best gekwalificeerde studenten, het aantrekkelijker maken van het land en de instellingen op de internationale markt voor de werving van studenten en onderzoekers en het voldoen aan de behoeften van de nationale arbeidsmarkt door het aantrekken van zeer getalenteerde internationale studenten. Elke lidstaat ontwikkelde het hoger onderwijs als merk in nationaal promotiemateriaal en bij de ondersteuning van de activiteiten op institutioneel niveau. Zo wordt bijvoorbeeld door de website 'Study in' informatie voor internationale studenten verstrekt over de verschillende studiemogelijkheden. 'Study in' vormt daarmee het belangrijkste nationale platform voor de promotie van een land als een aantrekkelijke studiebestemming.

42 Overigens heeft de rapporteur van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement bij amendement voorgesteld in aanvulling op de maximale termijn ook in de nieuwe Richtlijn de mogelijkheid op te nemen dat lidstaten op basis van een versnelde procedure migranten kunnen toelaten voor studiedoeleinden (artikel 29 bis (nieuw) voorstel Richtlijn).

43 Zie ook: Overmars A., Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

Voorlichting en waarborging van de kwaliteit van het onderwijs aan internationale studenten zijn de belangrijkste onderwerpen in de gedragscodes van de vier landen. Maar in Denemarken, Estland en Nederland bestaat daarnaast een duidelijke relatie tussen de gedragscode en de verlening van verblijfsvergunningen aan dit type vreemdelingen. In Nederland is opname in het register van de gedragscode zelfs een voorwaarde voor de afgifte van visa en vergunningen voor studietoelagen, zowel in de convenantprocedure als op dit moment voor de erkenning als referent. Daarnaast bevatten de codes in deze landen een meldingsplicht voor onderwijsinstellingen om de bevoegde autoriteit te informeren wanneer een internationale student zijn studie staakt of onvoldoende studievoortgang maakt. Alleen de Ierse code bevat op dit punt geen bepalingen.

Verschillen tussen de gedragscodes zijn er ook als het gaat om de aard van de regeling. Deelname aan de gedragscodes is in Nederland de facto verplicht. Niet zozeer het ondertekenen van de gedragscode zelf is verplicht, maar convenanten met de IND kunnen alleen worden afgesloten door onderwijsinstellingen die opgenomen zijn in het register van de gedragscode. Dezelfde voorwaarde geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet Modern migratiebeleid (1 juni 2013) voor de verplichte erkenning van de onderwijsinstelling als referent. Dat maakt dat instellingen gedwongen zijn eerst te voldoen aan de voorwaarden in en de erkenning op basis van de gedragscode. In Denemarken en Estland is deelname aan de gedragscodes vrijwillig, al zijn bepalingen opgenomen die stellen dat alle openbare instellingen voor hoger onderwijs de gedragscodes dienen te ondertekenen. Voor private instellingen is er sprake van keuzevrijheid. In Ierland is deelname aan de gedragscode geheel vrijwillig. Ook op het gebied van de rechtsbescherming voor internationale studenten bestaan tussen de landen grote verschillen. De Deense en Estse gedragscodes bevatten geen klachtprocedure terwijl die in de gedragscodes in Nederland en Ierland wel is opgenomen.

In de Deense code voor het hoger beroepsonderwijs is bepaald dat het de verantwoordelijkheid is van de instellingen om zich te allen tijde aan de code te houden, terwijl in Ierland de naleving van de code onderdeel uitmaakt van de periodieke externe kwaliteitszorg van de onderwijsinstelling. In de Estse gedragscode zijn geen bepalingen opgenomen die zien op de naleving ervan. Anders dan in de Nederlandse code, waarin is voorzien in toezicht door een onafhankelijke Landelijke Commissie die bevoegd is maatregelen en sancties op te leggen, blijft in de andere landen onduidelijk wat er gebeurt bij niet-naleving van de code of codebepalingen.⁴⁴

44 Overigens kan in Nederland het toezicht door de Landelijke Commissie naar een onderwijsinstelling tot een opmerkelijk ander oordeel leiden dan het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs naar diezelfde instelling. Hoewel de beoordelingskaders en

Het afzetten van de vier landen met een gedragscode (Denemarken, Estland, Ierland en Nederland) tegen de landen zonder een gedragscode (Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) leidt tot de conclusie dat met gedragscodes geen andere of betere resultaten worden bereikt dan met wettelijke regels, als het gaat om de kwaliteitsborging en positionering van het hoger onderwijs. In Frankrijk en Oostenrijk zijn de instellingen voor hoger onderwijs alle bij wet erkend. In Zweden zijn de instellingen dan wel – meer dan in Oostenrijk – autonoom, maar in het systeem is niettemin goedkeuring of instemming door de overheid ingebouwd. De verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg en accreditatie, toezicht en evaluatie is zowel in lidstaten met een gedragscode als in lidstaten zonder een gedragscode nimmer een zaak van uitsluitend de overheid of het veld. Voorts is een gedragscode bovenal een marketing instrument dat, meer dan het garanderen van kwaliteitszorg voor en positie van internationale studenten, de versterking van de positionering van de onderwijssector beoogt. Op het terrein van marketing speelt het internet een grotere rol dan de gedragscodes, en beconcurreren ook lidstaten zonder gedragscodes elkaar met succes. Het ontbreken van een gedragscode in Frankrijk, Oostenrijk en Zweden maakt niet dat de marketing of positionering van deze landen zwakker is.

6. Heeft zelfregulering een effect op de mate van oneigenlijk gebruik van de studieroute ter zake van de toelatingsprocedure en/of ter zake van de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?

Het oneigenlijk gebruik van de studieroute kan in twee typen worden onderscheiden. Allereerst het oneigenlijk gebruik dat plaatsvindt aan de kant van de onderwijsinstellingen: van het verstrekken van onjuiste of onvolledige voorlichting, het aanbieden van onderwijs van slechte kwaliteit en het laten prevaleren van financiële motieven bij de selectie en toelating van internationale studenten, tot een verschijnsel als de *diploma mills*. Daarnaast is er het oneigenlijk gebruik door internationale studenten in de vorm van het (te

onderzoeksmethoden geheel anders waren, is het verschil in toon en uitkomst fors. Zie: <http://www.internationalstudy.nl/sites/default/files/Onderzoeksrapport%20EPBS.pdf> en <http://tkrtp.owinsp.nl/schoolwijzer/zoekresultaat#5>. In casu ging het om de particuliere onderwijsinstelling EuroPort Business School, waarvan de Commissie – voor zover zij tot beoordeling daarvan bevoegd was – de gedragingen in beginsel in overeenstemming met de Gedragscode achtte. De Inspectie stelde echter tegen de achtergrond van het wettelijk kader ernstige tekortkomingen vast en beoordeelde ook de voorlichting aan internationale studenten als misleidend. Het onderzoek van de Inspectie vormde voor de minister van OCW – op advies van de NVAO – aanleiding over te gaan tot het starten van de procedure die leidt tot intrekking van de accreditatie van de opleiding.

veel) werken naast (of in plaats van) de studie, het gebruiken van de migratieroute voor andere migratiedoelen zoals gezinsvorming of het gebruiken van de toelating tot Nederland voor het doorreizen binnen Europa. Onderwerp van dit proefschrift is het institutioneel misbruik en het oneigenlijk gebruik door internationale studenten ter zake van arbeid. Het (oneigenlijk) gebruik van de studieroute door studenten voor andere doeleinden dan studie wordt buiten behandeling gelaten, want is ook geen onderwerp van de Studentenrichtlijn. Het arbeidsgerelateerde misbruik is dat wel.

Op basis van de door mij onder de ministeries van Onderwijs afgenomen enquête⁴⁵ alsmede de nationale EMN-rapporten inzake de migratie van internationale studenten⁴⁶ kunnen de volgende verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van de studieroute worden onderkend.

Tabel 40. Verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van de studieroute

Lidstaat	Oneigenlijk gebruik onderwijsinstellingen	Oneigenlijk gebruik studenten
Nederland	Uitval van studenten, onderwijsaanbod (deeltijd)	Arbeidsfraude (teveel uren; zonder tewerkstellingsvergunning)
Frankrijk	Inschrijvingsfraude, Champignoninstellingen	Documentfraude
Estland	Inschrijvingsfraude, uitval van studenten	Migratie voor andere doeleinden dan studie
Denemarken	Niet aangeleverd	Niet aangeleverd
Ierland	Nep universiteiten, <i>diploma mills</i> , onderwijsaanbod (deeltijd)	Arbeidsmigratie
Oostenrijk	Uitval van studenten	Aantonen financiële middelen, arbeidsmigratie
Zweden	-	Migratie voor andere doeleinden dan studie

Opmerkelijk is dat door Denemarken, ondanks herhaalde verzoeken en toezeggingen, geen informatie is verstrekt over het bestaan en de omvang van het oneigenlijk gebruik van de studieroute. Bij de landen die wel onderzocht konden worden, konden de geconstateerde gevallen van oneigenlijk gebruik door onderwijsinstellingen niet rechtstreeks in verband worden gebracht met het gebruik van het convenant of het hanteren van een gedragscode op het gebied van kwaliteitsborging of positionering van de onderwijssector. Oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld door het aanbieden van onderwijs dat voor dit migratiedoel niet kwalificeert, schaadt de reputatie van een land als betrouwbare studiebestemming, en komt voor in zowel landen die een gedragscode kennen (Nederland, Ierland) als in landen zonder gedragscode (Frankrijk). In Frankrijk en Nederland, de landen met een convenant, komen vormen van oneigenlijk gebruik voor die

⁴⁵ Zie bijlage.

⁴⁶ Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies/results/student-migration/index_en.htm.

specifiek zijn voor de omstandigheden in het land: zo kent Nederland een zeer hoog overtredingspercentage op het gebied van arbeidsfraude. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat werkgevers nalaten voor de internationale studenten die zij in dienst nemen een tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Er is slechts in een gering⁴⁷ aantal gevallen sprake van het langer werken (meer uren) door de student dan op grond van zijn verblijfsvergunning is toegestaan. Ook de geconstateerde gevallen van inschrijvingsfraude, in Frankrijk, waarbij studenten werden toegelaten op grond van gemanipuleerde vooropleidingdocumenten, staat los van de verkorte procedure op grond van de overeenkomst tussen de immigratieautoriteit en de onderwijsinstellingen.

8.3.3 Centrale vraag

In het eerste hoofdstuk was de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Bestaan er verschillen tussen zelfregulering versus overheidsregulering bij de werking van de Studentenrichtlijn, ter zake van de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?

De Studentenrichtlijn verplicht de lidstaten de voorwaarden betreffende studenten in het hoger onderwijs te implementeren; of dat ook wordt gedaan voor scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk is een vrije keuze van de lidstaat.⁴⁸ Daarbij moet worden opgemerkt dat een groot deel van de bepalingen in de richtlijn facultatief is en dat de richtlijn het perspectief van de studiemigrant heeft, niet dat van de onderwijsinstelling: het recht op toelating van derdelander studenten wordt versterkt, terwijl de positie van onderwijsinstellingen niet wordt gewijzigd. Dat dit tot mogelijke onduidelijkheid leidt, blijkt bijvoorbeeld uit de definitiebepaling van onderwijsinstelling in de richtlijn; deze is weinig scherp geformuleerd. Door het gebruik van de term ‘gebruiken’ wordt het in de praktijk mogelijk de bepaling een ruimere reikwijdte te geven dan het institutionele kader. In Nederland is dit gebeurd met de gedragscode: de definitiebepaling van onderwijsinstelling in de gedragscode is ruimer dan die in de wet (WHW). Door de overheid worden in het kader van de gedragscode daardoor onderwijsinstellingen erkend die niet kunnen voldoen aan erkenning, door diezelfde overheid, op grond van de wet (WHW): bijvoorbeeld het Central Col-

⁴⁷ Zie paragraaf 4.5.

⁴⁸ Artikel 3, eerste lid van de richtlijn.

lege in Leiden en de Stella Aviation in Teuge.⁴⁹ Gelet op de formulering van de definitiebepaling in de richtlijn is er geen sprake van strijdigheid met de richtlijn wanneer een lidstaat meer onderwijsinstellingen toelaat dan alleen de wettelijk erkende. Toch heeft deze verruiming (mogelijke) gevolgen. Zo kunnen niet wettelijk erkende (maar alleen op basis van de gedragscode erkende) onderwijsinstellingen geen wettelijk erkende graden en titulatuur verlenen, noch kunnen de afgegeven diploma's voor gebruik in het thuisland worden gelegaliseerd. Het is van wezenlijk belang dat de (aankomende) internationale student daarvan doordrongen is alvorens hij of zij besluit aan de betreffende instelling een opleiding te gaan volgen.

Onderwijs wordt in de richtlijn gedefinieerd als afgesloten met een door de lidstaat erkend getuigschrift. Deze wettelijke erkenning door de overheid van het getuigschrift moet mede gelet op het voorgaande als basisregel en niet als maximale eis worden opgevat. Aan internationale studenten wordt immers onderwijs in velerlei vormen aangeboden, waarbij het lang niet altijd zo is dat het gaat om een reguliere bachelor- of masteropleiding, welke met een diploma wordt afgesloten. De internationale studenten krijgen ook onderwijs aangeboden in de vorm van *non degree courses*,⁵⁰ uitwisselingsprogramma's, *tailor made* trajecten, voorbereidende periodes, et cetera. Weliswaar ziet de richtlijn uitsluitend op voltijds onderwijs in de vorm van reguliere opleidingen en heeft zij geen betrekking op onderwijs en cursussen in andere vormen, toch kunnen daarvoor op basis van dezelfde toelatingsprocedures derdelander studenten naar Europa worden gehaald. Die toelating

49 Bij genoemde instellingen ontbreekt accreditatie van de opleidingen als bedoeld in de WHW. Bij Central College echter, is sprake van onderwijs dat is gebaseerd op het recht van een ander land (Verenigde Staten van Amerika) en aldaar geaccrediteerd is door een accreditatieorganisatie in de hoger onderwijsruimte waarvan de besluiten door de betreffende overheid worden erkend. Voor Stella Aviation geldt dat de registerbeheerder (DUO) geoordeeld heeft dat er sprake was van het aanbieden van *non degree* onderwijs (deel van de opleiding tot erkend verkeersvlieger) op het niveau van hoger onderwijs door een instelling die door de Nederlandse overheid (ministerie van VWS) was erkend, en waarbij die erkenning mede zag op onderwijskundige aspecten. Daarmee voldoen de als voorbeeld genoemde instellingen beide niet aan de accreditatiebepalingen in de wet maar wel aan de accreditatiebepalingen in de Gedragscode hoger onderwijs (artikel 5.2).

50 Schattingen over het aantal Engelstalige non-degree programma's lopen uiteen van ongeveer 300 (folder pilot NCCIC, *Netherlands Certification Council for International Courses*, Nuffic, Den Haag 2003) tot in ieder geval enkele tientallen (inventarisatie uit 2008 door de Landelijke Commissie Gedragscode, uitgevoerd op basis van de door de instellingen verstrekte informatie in de database ISPAC (*International Study Programmes and Courses*) van de Nuffic). De programma's worden, net als maatwerktrajecten, vraaggestuurd en soms eenmalig aangeboden en de inhoud ervan wijzigt om die reden ook snel. Accreditatie van elk afzonderlijk programma is dan ook niet mogelijk.

wordt beheerst door nationaal recht en valt buiten de richtlijn. Nu de richtlijn uitgaat van onderwijs dat wettelijk is erkend, aangeboden door instellingen die wettelijk of op grond van de 'gebruiken' zijn erkend, moet extra aandacht geschonken worden aan de migratiestroom voor het niet wettelijk erkende onderwijs. De gevolgen van niet wettelijk erkend onderwijs kunnen groot zijn. Allereerst ontbreekt het civiel effect dat verbonden is aan het bezit van een diploma of getuigschrift. Dat betreft de toegekende waarde op maatschappelijk niveau die soms vereist is voor de toelating in Nederland tot de uitoefening van bepaalde beroepen. Ook kunnen de diploma's van niet wettelijk erkende opleidingen niet worden gelegaliseerd voor gebruik in het thuisland. Alleen wanneer een opleiding door de overheid (wettelijk) is erkend kan het diploma worden gelegaliseerd. Door het plaatsen van een legalisatiestempel weten buitenlandse autoriteiten dat het document rechtsgeldig is.⁵¹ Om die redenen moet het (internationale) studenten vooraf helder zijn waar zij aan beginnen. Gedacht zou kunnen worden dat het aanbieden van niet erkend onderwijs vooral plaatsvindt door instellingen die niet door de overheid zijn erkend op grond van de WHW. Niets is minder waar. Een onderwijsinstelling als de Maastricht School of Management is een rechtspersoon hoger onderwijs, en daarmee erkend door de overheid. De instelling biedt een door de overheid erkende (want door de NVAO geaccrediteerde) opleiding aan, maar biedt in samenwerking met buitenlandse partnerinstellingen daarnaast opleidingen aan die niet in Nederland zijn erkend.⁵² Dat hoeft niet direct verdacht of ongewenst te zijn; ook bekostigde hogescholen en universiteiten maken veel en graag gebruik van buitenlandse accreditaties. Voor instellingen die nadrukkelijk een internationale oriëntatie hebben is een accreditatie door bijvoorbeeld een Amerikaanse organisatie veel waardevoller dan een accreditatie door de NVAO (bijvoorbeeld Nyenrode Business University).

51 Elk land kent een procedure van legalisatie van (opleidings)documenten, al is die niet overal hetzelfde ingericht. Soms loopt de procedure via het ministerie van Justitie, soms is het ministerie van Onderwijs aangewezen als autoriteit. In Nederland vindt gedurende de legalisatieprocedure ook een inhoudelijke verificatie plaats. Naast de legalisatie van de handtekening van de bevoegde functionaris wordt een controle uitgevoerd of het diploma daadwerkelijk aan de betrokken instelling, na voltooiing van de vermelde opleiding op de genoemde datum is behaald. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/legalisatie-van-documenten/legalisatie-buitenlandse-documenten/legalisatie-documenten-per-land>.

52 Zie: <http://www.internationalstudy.nl/sites/default/files/Onderzoeksrapport%20MSM.pdf> voor een onderzoek uit eigen beweging, in 2012 uitgevoerd door de Landelijke Commissie, naar de voorlichting over de (buitenlandse) accreditatie van het onderwijsaanbod door de MSM.

Van groot belang is een adequate en volledige informatievoorziening over de waarde en status van de onderwijsinstelling en de opleiding. En dat is nu juist iets dat niet in de richtlijn geregeld wordt. Een gemiste kans; ook in het voorstel voor een nieuwe richtlijn komt de kwaliteitsborging ter zake van de informatievoorziening niet voor. Het had de lidstaten en de onderwijsinstellingen kunnen dwingen de kwaliteitszorg voor zover het gaat om voorlichting naar een hoger niveau te tillen. Nu wordt het aan de individuele lidstaten en onderwijsinstellingen overgelaten. Een aantal landen heeft dan wel een gedragscode die voorziet in waarborgen ter zake van de voorlichting aan internationale studenten, maar het is de vraag of dat afdoende is. De Nederlandse gedragscode is een reactie op onregelmatigheden in het door de overheid wettelijk erkende deel van het onderwijs, zowel bij bekostigde als onbekostigde instellingen (bekostigingsperikelen, verdwenen Nepalese studenten, problemen met Chinese studenten). Ook in de afgelopen jaren is telkens gebleken dat het vaker verkeerd gaat bij de wettelijk erkende onderwijsinstellingen, dan bij de onderwijsinstellingen die op grond van de 'gebruiken' via de Gedragscode zijn erkend.⁵³ Van onzorgvuldigheden (Hogeschool Utrecht 2007) tot hardnekkig foutief gedrag (Design Academy 2009, Saxion Hogeschool 2009⁵⁴ en Hogeschool Rotterdam 2013⁵⁵) ter zake van onrechtmatig verleende titulatuur, tot ronduit opzettelijk met de in de eigen gedragscode gemaakte afspraken strijdig gedrag (Rijksuniversiteit Gronin-

53 Er komen daarnaast ook onregelmatigheden voor bij instellingen die in het geheel niet erkend zijn, noch op grond van de wet noch op grond van de Gedragscode. Daar kan uitsluitend in strafrechtelijke zin – beperkt – tegen worden opgetreden. Zie: nieuwsitem NOS d.d. 16 november 2013: <http://nos.nl/artikel/575696-alhuraa-universiteit-in-oppraak.html>.

54 In 2011 bekrachtigde het Gerechtshof Arnhem in hoger beroep het vonnis van de rechtbank Almelo uit 2009 voor het grootste deel. Zie: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARN:2011:BT8435>.

55 Zie: <http://www.hogeschoolrotterdam.nl/hogeschool/nieuws/hr-nieuws/statement-op-leiding-media-design-en-communicatie>. Net als in 2009 bij de Design Academy Eindhoven was ook nu sprake van een internationale student die zijn diploma bij DUO wilde laten legaliseren, maar daar tegen het probleem aanliep dat de hogeschool hem ten onrechte een wetenschappelijke mastertitel had verstrekt. Bovendien was niet duidelijk of het überhaupt een masteropleiding betrof. Hoewel de hogeschool na een aantal maanden onderzoek verklaarde dat de opleiding inderdaad als masteropleiding aangemerkt werd. Opmerkelijk, want de bevoegdheid om te beslissen of een opleiding het niveau van master heeft is uiteraard voorbehouden aan de NVAO. Bovendien was de afgegeven titel nog altijd onjuist en strijdig met de wet. Het had bovendien meer voor de hand gelegen wanneer de hogeschool zich er vooraf van had vergewist dat sprake was van een masteropleiding en welke titulatuur aan het diploma verbonden was in plaats van zulks achteraf (na vijf jaar!) ten koste van minimaal 33 studenten te reconstrueren.

gen en Universiteit Maastricht⁵⁶ alsmede de weigering de taaleis Engels toe te passen voor EU studenten door de erkende en bekostigde hogescholen en universiteiten) bij de werving en toelating van internationale studenten. Ook studenten zelf zijn kritisch over de voorlichting en de inhoud van de informatie van onderwijsinstellingen richting aankomend studenten, als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs en belangrijke regelingen, zoals het bindend studieadvies.⁵⁷

Ook bij wettelijke regulering van de informatieverplichting over de status en waarde van de opleiding zullen onderwijsinstellingen de grenzen opzoeken, zich (mede) door financiële motieven laten leiden en de informatievoorziening aanpassen aan de gewenste uitkomst. Controle op de naleving alsmede sanctionering van overtreding (inhoudingen op de bekostiging) is bij wettelijke regulering mogelijk effectiever dan bijvoorbeeld in de huidige situatie in Nederland waarin een commissie op afstand toezicht houdt op de correcte werving en toelating van de ruim 60.000 internationale studenten die jaarlijks in het Nederlands hoger onderwijs studeren.

8.4 NADERE BESCHOUWING (ZELF)REGULERING VAN STUDENTENMIGRATIE NAAR EUROPA

In de beantwoording van de deelvragen en centrale vraag in de voorgaande paragraaf vind ik ondersteuning voor de algemene theorie over zelfregulering zoals beschreven in hoofdstuk 2. Anderzijds leidt toetsing van de hypothesen op basis van de onderzoeksresultaten in de casus van dit proefschrift – gedragscodes en convenanten bij de migratie van internationale studenten – ook tot afwijkingen. Ik bespreek de bevindingen in een drietal thema's, waarna de paragraaf wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

Europa en zelfregulering

Op Europees niveau ontstaat interactie tussen de Europese wetgever en Europese private partijen, waardoor een stelsel van Europese (en soms nationa-

56 Zie voor de schokkende resultaten van het onderzoek van de Landelijke Commissie uit 2008 naar de jaarlijkse toelating van groepen Saoedische studenten tot de opleiding Geneeskunde: <http://www.internationalstudy.nl/sites/default/files/oordeel%20onderzoek%20Arabische%20studenten%20Geneeskunde.pdf>, alsmede de resultaten van het evaluatieonderzoek uit 2011 die ook toen – hoewel verbeterd ten opzichte van de situatie 2008 – nog altijd niet geheel bevredigend waren: <http://www.internationalstudy.nl/sites/default/files/evaluatie%20follow-up%20onderzoek%20Arabische%20studenten%20geneeskunde.pdf>.

57 Zie: <http://www.lsvb.nl/actueel/persbericht/eerlijke-voorlichting-komt-te-laet-voor-scholieren>.

le) private regelgeving ontstaat. Er komen dan ook gedragscodes tot stand, zoals de *Code of conduct on pre-contractual information for home loans*, waarbij de Commissie niet alleen de aanzet gaf tot het toepassen van zelfregulering, maar de uiteindelijke gedragscode ook officieel heeft erkend door middel van een aanbeveling. Aldus laten Europese richtlijnen veel ruimte voor zelfregulering. Er is sprake van gelaagdheid van regelgeving: de richtlijn als kapstok/kaderwet, terwijl de details volgen in lagere regelgeving. Een andere vorm is de implementatie via wetgeving van de verplichte bepalingen, waarna de facultatieve bepalingen mogelijk deels door zelfregulering kunnen worden ingevuld. Het gaat om het doel van de richtlijn, niet zozeer om de wijze waarop. Om die reden stimuleert de EU zelfregulering in de richtlijnen en het beleid.

Bij de implementatie van EU-besluiten door zelfregulering, bijvoorbeeld convenanten, is wel van belang aandacht te besteden aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot tijdige en juiste implementatie. Ingevolge deze rechtspraak wordt de inzet van andere instrumenten dan wet- en regelgeving als implementatie-instrument aan strikte randvoorwaarden gebonden. Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid, dat implementatie via zelfregulering zonder flankerende wettelijke maatregelen slechts toelaatbaar is voor zover er geen rechten en verplichtingen voor particulieren in het geding zijn. De inhoud van het EU-besluit en de vormgeving en inbedding van het zelfreguleringinstrument zijn bepalend voor de toelaatbaarheid van de wijze van implementatie in het concrete geval.⁵⁸

Voor de Nederlandse situatie geldt dat de regeling studievoortgangmonitoring in de Vreemdelingenwetgeving en de gedragscode niet de toets van de EU jurisprudentie kan doorstaan. Want met ingang van 1 juni 2013⁵⁹ is in artikel 3.87a van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen dat er minimale voortgang behaald moet worden. Niet is geregeld wat die norm concreet inhoudt. De bepaling in het Vreemdelingenbesluit verwijst daarvoor naar een ministeriële regeling van OCW. Maar ook die regeling bevat geen invulling van de norm maar verwijst uitsluitend naar de gedragscode. In artikel 5.5 van de code wordt de norm uitgewerkt en wordt een jaarlijks minimum van 50% van de door internationale studenten te behalen studiepunten verplicht gesteld. Wordt dat minimum zonder geldige reden niet behaald, dan vindt door de onderwijsinstelling afmelding bij de IND plaats en kan het

58 Zie hierover uitgebreider: Veltkamp, B.M., *101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten*, Sdu Uitgevers, derde druk, Den Haag 2002.

59 Datum inwerkingtreding van de Wet Modern migratiebeleid. Voorafgaand aan deze datum was geen sprake van implementatie van de in artikel 12 van de Studentenrichtlijn opgenomen studievoortgangverplichting. Er was alleen regelgeving van kracht ter zake van de maximale studieduur. Zie hoofdstuk 4.

verblijfsrecht worden beëindigd. Daarmee is per 1 juni 2013 in Nederland invulling gegeven aan het begrip bestuurlijke gebruiken uit artikel 12 van de richtlijn: de wet bevat geen norm voor de jaarlijkse minimale studievoortgang van de internationale student, maar verwijst daarvoor naar de gedragscode. Naar mijn indruk bestaat er spanning tussen de regeling studievoortgangsmonitoring en de EU jurisprudentie ter zake van de implementatie van richtlijnen. Want weliswaar bevat het Vreemdelingenbesluit een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, zulks gebeurt niet. Noch in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, noch in de ministeriële regeling van OCW. Deze laatste bevat louter een verwijzing naar de gedragscode, een product van zelfregulering waarop de overheid inhoudelijk geen enkele invloed heeft. Daarmee is naar mijn idee mogelijk geen sprake van implementatie op een wijze die kenbaar is voor burgers voor wie de bepalingen gevolgen hebben.⁶⁰

Studentenrichtlijn

De Studentenrichtlijn beoogt door het versoepelen en harmoniseren van de toelatingsprocedures, de mobiliteit van non-EU studenten naar en binnen Europa te vergoten. Daartoe bevat de richtlijn voor studenten een aantal (twaalf) algemene toelatingsvoorwaarden in artikel 6 en 7. Van lidstaten wordt verwacht dat zij de voorwaarden omzetten in nationaal recht. Maar hoe meer voorwaarden geïmplementeerd worden, hoe stringenter de lidstaat is als het gaat om toelating van derdelander studenten, terwijl het land zich juist meer aan de doelstelling van de richtlijn conformeert dan de lidstaat die minder voorwaarden omzet in nationaal recht en daarmee soepeler is bij de toelating van studenten (contra-intuïtief).

De richtlijn introduceerde het vrije verkeer voor non-EU studenten binnen Europa (voor zover de gewenste en voltooide studie op elkaar aansluiten) terwijl dat daarvoor uitsluitend voor EU-onderdanen gold. In de praktijk is er echter nog altijd sprake van hindernissen en obstakels op het gebied van visa en verblijfsvergunningen.⁶¹ Het lijkt er dan ook op dat met de richtlijn de vergemakkelijking van de mobiliteit binnen Europa nauwelijks gerealiseerd is. In haar voorstel tot wijziging van de Studentenrichtlijn⁶² wordt door de

60 Het uitgangspunt (ingevolge rechtspraak van het Hof van Justitie) dat er sprake dient te zijn van een dwingend normatief kader – het beoogde implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen kunnen scheppen – dwingt hiertoe.

61 Zie: COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

62 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pair activiteiten, COM(2013) 151 definitief, Brussel, 25 maart 2013.

Europese Commissie dan ook een aantal concrete en verdergaande maatregelen aangekondigd om dit doel alsnog te bereiken. Wel gerealiseerd is de beoogde stijging van de mobiliteit van non-EU studenten naar Europese lidstaten. De gezamenlijke instroom van non-EU studenten in de aan de richtlijn gebonden lidstaten die onderwerp van dit onderzoek zijn, neemt toe van 75.963 studenten in 2008 naar 83.087 studenten in 2012. Opmerkelijk echter, is dat dit ook het geval is in de landen die niet aan de Studentenrichtlijn gebonden zijn. Zo steeg het aantal non-EU studenten in Ierland van 12.538 studenten in 2008 naar 16.828 studenten in 2012. De (binding aan de) richtlijn is derhalve niet noodzakelijk om de gewenste stijging van het aantal inkomende internationale (non-EU) studenten te bereiken. Bovendien blijkt uit de cijfers over de totale mobiliteit van internationale studenten dat de stijging vooral voor rekening komt van EU-studenten; het aandeel van de non-EU studenten in de toename neemt verhoudingsgewijs juist af.⁶³ Op dit punt concurreert de Studentenrichtlijn met het vrij verkeer van EU-studenten en is van een groot succes geen sprake.

In paragraaf 8.3.2 is aangetoond dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de hoogte van collegegeld dat non-EU studenten voor een studie in het hoger onderwijs moeten betalen en de instroom van deze studenten; invoering van het collegegeld deed in Denemarken en Zweden de instroom fors dalen, al wijkt Nederland hier van af, nu daar slechts sprake was van een afzwakking van de stijging. Dat verband is er niet wanneer het gaat om de hoogte van de leges voor de behandeling van een aanvraag voor verlen(g)ing van een verblijfsvergunning voor studiedoeleinden en de instroom van non-EU studenten. Nederland brengt al sinds jaren het hoogste bedrag aan leges in rekening, maar de instroom daalt niet. Dat beeld wordt in andere landen bevestigd. Aldus legt het kostendekkend collegegeld, met een hoger bedrag, een zwaarder gewicht in de schaal dan de leges.⁶⁴

Instrumenten van zelfregulering en de Studentenrichtlijn

Lidstaten regelen de toelatingsprocedure van non-EU studenten centraal (door de overheid) of decentraal (overgelaten aan de onderwijsinstellingen) op basis van de in artikel 19 van de Studentenrichtlijn geboden mogelijkheid. Uit het verslag van de Europese Commissie en de onderliggende GHK-studie blijkt dat alleen Frankrijk en Nederland dit artikel naar de letterlijke betekenis hebben omgezet in nationale wetgeving. Door non-EU studenten in een

⁶³ Zie tabel 5 in paragraaf 4.3 en tabel 27 in paragraaf 7.1.3.

⁶⁴ Deze feitelijke analyse kent een belangrijke juridische beperking: de hoogte van de leges mag de werking en daarmee het nuttig effect aan de Studentenrichtlijn niet beperken. Dat was in het verleden voor de Nederlandse situatie nadrukkelijk wel het geval. Zie paragraaf 4.3.

speciale toelatingsprocedure te bevoordelen (selectiviteit) ten opzichte van andere groepen migranten, moet een versnelling worden bereikt waardoor het land aantrekkelijk wordt. Argument om te komen tot een convenant is echter veelal ook de doelmatigheid: decentralisatie van taken of verantwoordelijkheden leidt tot lagere bestuurlasten aan de kant van de overheid. Het convenant in Frankrijk en Nederland heeft een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijd van de procedures bewerkstelligd ten opzichte van de reguliere procedure, zonder overeenkomst. Maar ook zonder convenant wordt in andere landen versnelling bereikt. De duur van de procedures blijft onveranderd in de lidstaten die niet gebonden zijn aan de richtlijn (bijvoorbeeld Denemarken), of neemt zelfs toe bij landen die in het geheel geen instrument van zelfregulering kennen (bijvoorbeeld Zweden). Wel is het zo dat de verkorting van de procedures op basis van een convenant in Frankrijk en Nederland al was ingezet voordat de richtlijn inwerking trad. De enige andere Europese lidstaat die artikel 19 van de richtlijn heeft geïmplementeerd, naast de reeds bestaande uitvoeringspraktijk in Frankrijk en Nederland, is Griekenland, maar in dat land wordt er tot op de dag van vandaag geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de procedure op grond van een overeenkomst te verkorten. In die zin heeft de richtlijn op dit onderdeel het nagestreefde doel niet bereikt.⁶⁵

Naast de in de Studentenrichtlijn opgenomen bepaling waarin expliciet naar een instrument van zelfregulering wordt verwezen, wordt de toepassing van zelfregulering mogelijk gemaakt door de in de richtlijn gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken'. De formulering 'bestuurlijke gebruiken' vormt de basis tot de gedragscode in Nederland. De enquête en aanvullende EMN-bevraging⁶⁶ heeft duidelijk gemaakt dat vier Europese lidstaten een door de sector ontwikkelde en in aanvulling op nationale wetgeving geldende gedragscode op het terrein van internationale studenten kennen. Daarmee is de Nederlandse situatie niet uniek, al heeft Nederland wel het meest vergaand de wetgeving aan de zelfregulering verbonden, door vast te leggen dat de (blijvende) opname in het register van de gedragscode randvoorwaardelijk is voor de verlening van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden. In Nederland is het onderschrijven van de gedragscode de facto verplicht omdat onderwijsinstellingen anders geen convenant met de IND ter zake van de toelating van internationale studenten kunnen afsluiten. Ook

65 In het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op (onder andere) onderzoek en studie, COM(2013) 151 definitief, Brussel, 25 maart 2013, ontbreekt de huidige bepaling ter zake van de mogelijkheid voor een verkorte toelatingsprocedure voor studiedoeleinden (artikel 19) zelfs geheel.

66 Zie bijlage voor de resultaten van de enquête en de EMN-bevraging.

voor de erkenning als referent geldt deze eis. De onderwijsinstelling dient zich voor deelname aan de gedragscode te laten registreren, waarbij een beoordeling ter zake van de erkenning van het onderwijs wordt gemaakt. Voor de gedragscodes in Denemarken en Estland is dat niet het geval en vindt deelname meer op vrijwillige basis plaats.

Tabel 41. Relatie Studentenrichtlijn – zelfregulering

Instrument	Relatie	Toelichting
Convenant	zwak	Nederland en Frankrijk hebben artikel 19 geïmplementeerd en het daarmee mogelijk gemaakt dat overeenkomsten worden gesloten tussen de immigratieautoriteiten en de onderwijsinstellingen. Feitelijk gold toen in beide landen (Nederland sinds 2001 en Frankrijk sinds 2000) al de mogelijkheid dat overeenkomsten werden gesloten met het doel de procedure te vereenvoudigen en daarmee te versnellen. In beide landen heeft implementatie van artikel 19 van de Studentenrichtlijn geen wijziging van de bestaande procedure teweeg gebracht.
Gedragscode	geen	<p>In Nederland bestaat er slechts indirecte een relatie, doordat de overheid in de motivering om bepaalde artikelen uit de Studentenrichtlijn niet te implementeren, verwees naar de destijds recent inwerking getreden gedragscode. Sterker is de relatie op het punt van de definitie van de onderwijsinstelling: door de ruime definitie in de gedragscode komen instellingen in aanmerking voor 'erkenning' op grond van de gedragscode (en daarmee ondertekening van het convenant) die niet aan de voorwaarden voldoen van de reguliere overheidserkenning. Ook de norm van de minimale studievoortgang is in Nederland expliciet geregeld in de gedragscode; overheidsregulering verbindt gevolgen aan het niet voldoen aan de norm, maar volstaat met het verwijzen naar de gedragscode voor de uitwerking van de norm.</p> <p>In Estland ontbreekt de relatie: de gedragscode was er eerder dan het moment waarop implementatie van de Studentenrichtlijn plaatsvond. Wel bestaat er een relatie met de vergunningverlening, door de meldplicht die in de gedragscode is opgenomen.</p> <p>Denemarken en Ierland zijn niet gebonden aan de Studentenrichtlijn, dus in die landen ontbreekt de relatie. Nu beide landen wel gedragscodes kennen, kan gesteld worden dat de richtlijn daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde vormt.</p>

De relatie met de richtlijn is bij de beide instrumenten slechts zwak. Het is veelal een doelmatigheidskwestie: bezuiniging op manuren of verlichting van het overheidsapparaat door taken en verantwoordelijkheden over te dragen aan het veld. Het verleggen van administratieve lasten (bezuiniging) is het motief van de overheid om convenanten af te sluiten met de onderwijssector (Frankrijk en Nederland) terwijl de onderwijsinstellingen handelen met het doel de vreemdelingenrechtelijke toelatingsprocedures voor studenten te verkorten. De convenantensystematiek bestond in Nederland en Frankrijk bovendien al voordat de richtlijn inwerking trad.

Voor de convenanthouders (onderwijsinstellingen) geldt dat zij in een bijzondere positie verkeren. Het convenant is een bijzondere en nieuwe figuur in die zin dat er geen sprake is van mandaat of het verplaatsen van het beslissingsmandaat van de immigratieautoriteit naar de convenanthouder. Uitsluitend de immigratieautoriteit blijft bevoegd en verantwoordelijk te be-

sluiten ter zake van aanvragen voor verlen(g)ing van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden. De onderwijsinstellingen fungeren derhalve als een soort vooruitgeschoven post van de immigratieautoriteit. Er is sprake van een loketfunctie, waarbij de onderwijsinstellingen allerhande administratieve controletaken uitvoeren (volledigheid van het dossier, echtheid en waardering van de vooropleidingdocumenten, de betaling van het collegegeld, de aanwezigheid van voldoende eigen financiële middelen et cetera) ten gunste van de verkorting van de doorlooptijd bij de immigratieautoriteit. Dit alles gebeurt echter nadrukkelijk zonder dat er sprake is van hiërarchie of functionele aansturing van de onderwijsinstellingen door de immigratieautoriteit. De autoriteit kan het toezicht alleen vormgeven en de handhaving van de afspraken in het convenant alleen afdwingen door het convenant op te schorten of eventueel op te zeggen.

In Nederland heeft de convenantsystematiek op wettelijke regulering vooruit gelopen. Met ingang van 1 juni 2013 geldt een op dezelfde voorwaarden en criteria gebaseerd systeem van erkend referentschap. Die erkenning vormt de basis waarop de onderwijsinstellingen worden toegelaten tot de aanvraagprocedure voor verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden voor derdelander studenten. De wetgever heeft de werking van het oorspronkelijke instrument van zelfregulering (convenant) in de praktijk kunnen toetsen en thans in wetgeving omgezet. Het referentschap is feitelijk een versteviging van de greep van de overheid (IND) op de uitvoering van de vreemdelingenrechtelijke administratieve taken door de onderwijsinstellingen. Op hen rusten, nog meer dan op basis van de afspraken in het convenant, verplichtingen ter zake van de administratie, informatie, archivering en meldingen. Bij niet-nakoming van deze plichten kan de IND overgaan tot het formeel waarschuwen van de instelling, het opleggen van bestuurlijke boetes, de schorsing en uiteindelijk de intrekking van de erkenning van de onderwijsinstelling als referent.

Als motief voor de gedragscodes geldt dat door de onderwijssector verantwoordelijk (mede-eigenaar) te maken voor de kwaliteit van de werving van en voorlichting aan internationale studenten hun gedrag verandert (ten goede). In de vier voor dit proefschrift geselecteerde landen liggen de motieven voor de gedragscodes buiten de richtlijn: de nationale strategie om het land als een aantrekkelijke studiebestemming te positioneren. Risico bij de toelating van non-EU studenten is dat onderwijsinstellingen financiële motieven laten prevaleren of dat de erkende onderwijsinstellingen onderwijs van slechte kwaliteit aanbieden. Gevolg kan zijn dat er reputatieschade optreedt van de lidstaat als aantrekkelijke studiebestemming. Toezicht is om die reden noodzakelijk. Op basis van het verzamelde materiaal kan geen relatie worden vastgesteld tussen de huidige verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van de studieroute en de instrumenten van zelfregulering (convenant en gedragscode). Zo kent Nederland bijvoorbeeld veel gevallen van arbeidsgerelateerd oneigenlijk gebruik, maar weinig situaties waarin

sprake was van oneigenlijk gebruik in relatie tot de verkorte toelatingsprocedure, de gedragscode of erkenning. Wel is het zo dat er in Nederland een duidelijke relatie is tussen de gedragscode en oneigenlijk gebruik in het verleden: als gevolg van de problemen die begin deze eeuw plaatsvonden bij de onzorgvuldige werving en bekostiging van internationale studenten, dwong de overheid de onderwijssector om orde op zaken te stellen. Hiertoe werd de gedragscode opgesteld met kwaliteitsnormen op het gebied van de werving, selectie en toelating van internationale studenten. Aldus is de gedragscode in Nederland een reactie op institutioneel misbruik, ter voorkoming van overheidsregulering.

Aanbevelingen

Op het moment dat dit proefschrift afgerond wordt, is het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe richtlijn nog in behandeling. Op basis van mijn onderzoek wil ik de aanbeveling doen het voorstel te amenderen en een bepaling op te nemen die ziet op de verplichte informatievoorziening over de accreditatiestatus van de instelling en opleiding, alsmede de waarde van het diploma en de daaraan verbonden titulatuur. Nu de richtlijn zich richt tot de lidstaten en de onderwijsinstellingen geen adressant zijn, rust deze informatieverplichting dan ook op de nationale overheden, maar kan deze worden vormgegeven – op basis van de ‘gebruiken’ – door de onderwijsinstellingen zelf. De richtlijn heeft bovendien het perspectief van de studiemigrant: de toelating wordt versterkt, maar de positie van de onderwijsinstellingen wijzigt niet. Het is om die reden des te meer van belang dat naast bepalingen ter zake van de harmonisering van de toelating ook een aantal minimumeisen met betrekking tot de kwaliteitszorg van de werving van en het onderwijs aan internationale studenten wordt opgenomen, evenals bepalingen die zien op het toezicht op de naleving ervan.

Daarnaast zou het de werking van de nieuwe richtlijn stimuleren wanneer bepalingen zouden worden opgenomen die zien op de (maximale) hoogte van de door de onderwijsinstellingen in rekening gebrachte collegegelden. Dit onderzoek heeft aangetoond dat het door de onderwijsinstellingen in rekening gebrachte kostendekkend collegegeld voor non-EU studenten, in tegenstelling tot de door de overheid in rekening gebrachte leges, leidt tot een scherpe daling in de instroom van nieuwe studenten van buiten de EU. Ter bestrijding van deze belemmering ter zake van de beoogde migratie, zou de richtlijn normen en kaders moeten stellen.

Voorts zou meer aandacht uit moeten gaan naar de functie van zelfregulering als reëel alternatief voor wettelijke regulering. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de modernisering van regulering door de toepassing van een tweetal instrumenten van zelfregulering goed kan werken. De positieve effecten zijn – hoewel in geval van de gedragscodes niet altijd concreet te maken – bij het covenant overduidelijk. Op geen enkele wijze heeft het onderzoek vastgesteld dat aan zelfregulering negatieve effecten verbonden waren,

die niet zouden zijn opgetreden in geval van (uitsluitend) wettelijke regulering. Voor de overheid betekent de toepassing van zelfregulering dat lasten en kosten kunnen worden afgewenteld op de onderwijsinstellingen. Nu het risico daarmee mede bij de onderwijsinstellingen komt te liggen, moet op adequate wijze het toezicht worden vormgegeven. In die zin verdient de invulling en toepassing van het zelfregulerend handhavingsinstrumentarium meer aandacht, bijvoorbeeld door de opname van een periodieke zelfvisitatie en openbare verantwoording op basis van een rapportage.⁶⁷

Tot slot: het beoogde vrij verkeer van derdelander studenten binnen Europa wordt naar mijn oordeel pas echt bereikt wanneer dit type migranten een Europese verblijfsvergunning krijgt. Waarom zouden, om te beginnen, die derdelander studenten die in een Europese lidstaat studeren op een door de EU beschikbaar gestelde Erasmusbeurs niet ook een door de EU afgegeven verblijfsvergunning toegekend krijgen? Wanneer de EU de studie financieel mogelijk maakt past het daarbij tevens het verblijfsrecht binnen de EU te borgen. Temeer daar met ingang van de nieuwe richtlijn het recht op verblijf ook direct aan de richtlijn ontleend kan worden en individuele lidstaten daartoe geen eigenstandige beoordelingsvrijheid meer hebben. De huidige en toekomstige richtlijn kent bij de regeling van intramobilititeit geen onderscheid tussen studenten aan wie een Erasmusbeurs is toegekend en studenten die in hun eigen financiële middelen voorzien, maar naar mijn mening zouden studenten die een positieve beoordeling van het recht op toekenning van een Erasmusbeurs hebben ontvangen alleen al om die reden in aanmerking moeten komen voor een dergelijke EU-vergunning. Voor de groep derdelander studenten die in Europa studeert zonder EU-beurs is de beoordeling van het recht op verblijf mogelijk lastiger. Daarom zou een pilot met de Erasmusstudenten een goede eerste stap zijn op weg naar de toekenning van een EU-verblijfsvergunning voor alle derdelander studenten.

8.5 SLOT

Er kunnen geen sluitende eindantwoorden geformuleerd worden op de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Het kent in die zin een open eind. Echter, de materie die continu in beweging is bevat voldoende aanleiding, onderwerpen en invalshoeken tot het doen van vervolgonderzoek. Dat zou allereerst gericht kunnen zijn op de gewijzigde aandacht van de IND voor contro-

67 Vgl.: Albeda, H., S. van Keulen & L. Bloemers, *De effecten van de introductie van een kwaliteitshandvest. Een onderzoek naar de invloed van een kwaliteitshandvest op de kwaliteit van publieke dienstverlening*, TNS NIPO, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam, juli 2007.

le en handhaving door de onderwijsinstellingen als referent in de toelatingsprocedure van derdelander studenten tot Nederland. De onderwijsinstellingen hebben sinds begin deze eeuw in de convenantprocedure en daarna de referentprocedure steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen als het gaat om beoordeling van toelatingsdocumenten en motieven voor de studiekeuze, alsmede de dossiervorming en administratieve verplichtingen. Onderwijsinstellingen die vrij zijn, worden door de verplaatsing van uitvoering en verantwoordelijkheid onderdeel van het overheidssysteem dat misbruik van migratieroutes tracht tegen te gaan. De migratiemotieven zijn subjectief en voor onderwijsinstellingen nauwelijks te toetsen, terwijl toelaatbaarheid grotendeels een objectieve beoordeling is. Als vooruit geschoven post van de IND wordt van instellingen echter in toenemende mate verwacht dat zij oog hebben voor de oprechtheid van de migratie voor studiedoeleinden. Na de privatisering van overheidstaken volgt derhalve de controle. Een ander aspect dat zich leent voor het uitvoeren van vervolgonderzoek ligt in het verlengde hiervan: de verdeling van de bestuurslasten tussen de IND en de onderwijsinstellingen. Wat is de impact voor onderwijsinstellingen van de genoemde verplaatsing van de uitvoeringslasten? Hoe verhouden de bezuinigingen bij de IND zich tot de toename van taken bij de onderwijsinstellingen en de duur van de aanmeldings- en toelatingsprocedure aldaar?

Dit promotieonderzoek heeft aangetoond dat het vormgeven van de toelatingsprocedure op basis van een convenant zeer succesvol is maar dat de prominente ruimte voor zelfregulering door middel van de gedragscode in Nederland uitzonderlijk is, vergeleken met de andere landen met gedragscodes. Bij zelfregulering hoort een goede verantwoording en dat kan niet zonder adequaat horizontaal toezicht. Ook de situatie in de andere voor dit proefschrift geselecteerde landen laat zien dat er op dit punt nog veel winst te behalen is. Een systeem met wettelijke regulering, aangevuld met een (vrijwillige) gedragscode die kan dienen als kwaliteitszorg- en marketinginstrument is dan ook realistischer: een uiting van goede bedoelingen, van een positieve grondhouding als het gaat om de omgang met internationale studenten. Bij de overgang van wetgeving naar zelfregulering is er ook sprake van een kanteling van het systeem van verantwoording en toezicht houden. Daarbij kan (de dreiging van) het doen van inspectie- of evaluatieonderzoek door de overheid als stimulans werken voor de onderwijssector om het zelfonderzoek vorm te geven en ter hand te nemen. Het gedrag van onderwijsinstellingen verdient een striktere controle; daartoe is zelfregulering alleen niet effectief genoeg.

Lijst van tabellen

Tabel 1.	Totaal afgegeven verblijfsvergunningen en studievergunningen in EU aan derdelanders	6
Tabel 2.	Overzicht centrale vraag, deelvragen en hypothesen	57
Tabel 3.	Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Nederland	87
Tabel 4.	Transponeringstabel (2006) Richtlijn 2004/114/EG	91
Tabel 5.	Buitenlandse studenten in Nederland in absolute aantallen	94
Tabel 6.	Aantallen eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Nederland	95
Tabel 7.	Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Nederland (in dagen)	104
Tabel 8.	Onregelmatigheden op het gebied van arbeid	126
Tabel 9.	Schematische weergave lidstaten met een 'gedeeltelijke implementatie' van artikel 19 Richtlijn 2004/114	145
Tabel 10.	Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Frankrijk	149
Tabel 11.	Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Frankrijk	152
Tabel 12.	Lopende convenanten academisch jaar 2013	155
Tabel 13.	Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Frankrijk	158
Tabel 14.	Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Estland	168
Tabel 15.	Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Estland	171
Tabel 16.	Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Estland	172
Tabel 17.	Totaal aantal studenten in het hoger onderwijs 2005-2010 in Denemarken	178
Tabel 18.	Totaal aantal internationale studenten per studiejaar in Denemarken	178
Tabel 19.	Aantal EU en non-EU 2008-2009 in Denemarken	178
Tabel 20.	Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Denemarken	178
Tabel 21.	Hoogte leges verblijfsvergunning studie in Denemarken	180
Tabel 22.	Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Denemarken	181
Tabel 23.	Aantal internationale studenten per studiejaar in Ierland	187

Tabel 24. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Ierland	187
Tabel 25. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Oostenrijk	200
Tabel 26. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Oostenrijk	203
Tabel 27. Vergelijking aantallen non-EU en EU studenten 2008-2009 in Oostenrijk	204
Tabel 28. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Oostenrijk	207
Tabel 29. Omzetting bepalingen Studentenrichtlijn per artikel en voorwaarde door Zweden	214
Tabel 30. Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning studie per jaar in Zweden	216
Tabel 31. Vergelijking EU en non-EU studenten 2008-2009 in Zweden	217
Tabel 32. Doorlooptijd procedure vergunningverlening in Zweden	219
Tabel 33. Geïmplementeerde voorwaarden artikel 6 en 7	230
Tabel 34. Directe grondslag zelfregulering in de Studentenrichtlijn	232
Tabel 35. Overzicht centrale vraag, deelvragen en hypothesen	235
Tabel 36. Aantallen non-EU studenten 2008-2012	243
Tabel 37. Hoogte leges verblijfsvergunning studie	244
Tabel 38. Collegegelden voor non-EU studenten	245
Tabel 39. Doorlooptijd procedure vergunningverlening	246
Tabel 40. Verschijningsvormen van oneigenlijk gebruik van de studieroute	251
Tabel 41. Relatie Studentenrichtlijn – zelfregulering	261

Samenvatting

Dit proefschrift kent zowel een juridische als een bestuurskundige invalshoek. De werking van een tweetal beleidsinstrumenten – gedragscodes en convenanten – is onderzocht, als instrument van zelfregulering bij de implementatie van de Europese Studentenrichtlijn¹ die (onder meer) de toelatingsprocedure voor non-EU studenten beoogt te versnellen. Daarnaast is het beleid van alle Europese lidstaten gericht op het zorg dragen voor adequate kwaliteitsborging en realistische positionering van de onderwijssector, zodat er een betere match komt tussen de onderwijsvraag van de derdelander en het onderwijsaanbod van de EU-lidstaat. Bij de migratie van derdelander studenten speelt derhalve zowel het aspect van de verblijfsvergunning (vreemdelingenrechtelijk) als de vraag naar de kwaliteit van de internationale student, de onderwijsinstelling en het aangeboden hoger onderwijs (onderwijsrechtelijk). Om die reden heb ik onderzocht wat de werking is van zelfregulering door de onderwijsinstellingen versus staatsregulering door de overheidsautoriteit, op de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector.

Het hoger onderwijs en vooral het universitaire onderzoek speelt zich van oudsher af in een internationale gemeenschap. Elke instelling voor hoger onderwijs doet op enigerlei wijze aan internationalisering en instellingen beconcurreren elkaar daarbij. Bijvoorbeeld vanwege de gewenste plaats op de verschillende *Ranking Lists*,² of vanwege de bron van inkomsten die studenten van buiten de EU voor instellingen vormen. Het onderwijs is een van de terreinen die op nationaal niveau gereguleerd worden en waarbij de EU

1 Richtlijn 2004/114/EG (PbEG L 375/12 d.d. 23 december 2004) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, beroepsopleiding of vrijwilligerswerk. Zie ook: Overmars, A.G.D., De Studentenrichtlijn, eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland), *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 5&6, p. 251-256.

2 Er is een aantal internationale lijsten van 'de beste universiteiten', bijvoorbeeld de *Leiden Ranking*, de *Academic Ranking of World Universities* (ARWU) van de universiteit van Shanghai en de ranking van het *Times Higher Education Supplement* (THES). De Leiden Ranking is een onderzoekranking. De ARWU meet ook alleen onderzoeksresultaten maar gebruikt een andere set van indicatoren. De ranking van de THES hanteert voor 50% reputatie-indicatoren, de overige 50% is verdeeld over onderwijs- en onderzoekindicatoren.

alleen bevoegd is om ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden.³ Het beleid van de EU krijgt onder andere vorm door de toekenning van financiële middelen om de studentenmobiliteit, internationale samenwerking en internationalisering van studieprogramma's te bevorderen.⁴ De internationalisering is het afgelopen decennium in een stroomversnelling gebracht door de opkomst en snelle ontwikkeling van nieuwe economische machten als China en India. De vraag naar hoger opgeleiden is groter dan de instellingen voor hoger onderwijs in deze landen aan kunnen en studenten uit deze en andere landen zoeken dan ook in groten getale hun heil in het hoger onderwijs in westerse landen. Daarnaast hebben Europese ondersteunende, coördinerende of aanvullende afspraken en maatregelen de ontwikkeling van het internationale karakter van het hoger onderwijs gestimuleerd. In de afgelopen jaren is het aantal internationale studenten in Europa met ongeveer 114% is toegenomen.⁵ Van alle verblijfsvergunningen die jaarlijks in de EU worden afgegeven (globaal 2 miljoen), wordt ongeveer 20% voor studiedoeleinden⁶ verstrekt (globaal 450.000).

Om het voor studenten van buiten Europa aantrekkelijker te maken om hier te komen studeren, was harmonisering van nationale regels ter zake van de voorwaarden voor toelating en verblijf noodzakelijk en moesten procedures worden vereenvoudigd. De Studentenrichtlijn heeft daarmee de ontwikkeling van het huidige toelatingsbeleid van studenten mede bepaald.⁷ Mobiliteit is daarbij het centrale aspect: de richtlijn beoogt een toename van de studentenmobiliteit te bereiken met betrekking tot studenten van buiten de EU; het vrije verkeer van Europese studenten wordt in de Verblijfsrichtlijn⁸ geregeld. Feitelijk verplicht de Studentenrichtlijn tot weinig, want de bepalingen zijn bijna alle facultatief. De richtlijn biedt lidstaten expliciet de mogelijkheid tot het afsluiten van convenanten met onderwijsinstellingen, opdat de procedure voor de verlening van verblijfsvergunningen kan worden ver-

3 Vgl. art 165 VWEU.

4 Bijvoorbeeld met het Erasmus+ programma, als opvolger van het Leven Lang Leren programma.

5 OECD (2012) Education at a Glance 2012: OECD Indicators. OECD Publishing. Available at: http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf, p. 360.

6 Hierbij gaat het in ongeveer 40% (ongeveer 200.000 studenten) om verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden zoals bedoeld in de Studentenrichtlijn. De overige vergunningen voor studiedoeleinden betreffen studenten die niet vallen onder de definitiebepaling in deze richtlijn.

7 Zie ook: *Vrij verkeer van studenten*, afscheidsrede prof. mr. R. Fernhout, Nijmegen, 15 november 2013 en Hoogenboom, A., *Vrij verkeer van derdelander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen*, *Asiel&Migrantenrecht*, oktober 2013 nr. 8, p. 388-396.

8 Richtlijn 2004/38/EG d.d. 29 april 2004, *PbEG* L 229/35 d.d. 29 juni 2004.

sneld (artikel 19). Daarnaast ontstaat ruimte voor de toepassing van zelfregulering door de gebruikte terminologie 'bestuurlijke gebruiken', bijvoorbeeld in de definitiebepaling van onderwijsinstellingen die non-EU studenten mogen toelaten (artikel 2) en de definitiebepaling van de studievoortgang die non-EU studenten moeten maken om zeker te zijn dat hun verblijfsvergunning wordt verlengd (artikel 12). Daardoor kon de Studentenrichtlijn (gedeeltelijk) door middel van zelfregulering worden geïmplementeerd.

Bij de implementatie van EU-besluiten door zelfregulering, bijvoorbeeld convenanten, is het van belang aandacht te besteden aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot tijdige en juiste implementatie. Ingevolge deze rechtspraak wordt de inzet van andere instrumenten dan wet- en regelgeving als implementatie-instrument aan strikte randvoorwaarden gebonden.⁹ Zelfregulering vormt een aanvulling op de wetgevende bevoegdheid van de overheid, waarbij de binding aan regels van zelfregie plaatsvindt via rechterlijke toetsing of inbedding in wetgeving. Ook uit de veelal in het private domein door middel van zelfregulering ontwikkelde gedragscodes blijkt, in afwijking van het theoretisch kader¹⁰ waarin zelfregulering een kans krijgt door een terugtrekkende overheid, dat gedragscodes soms tot stand komen tegen de achtergrond van (de dreiging met) overheidsmaatregelen. De gedragscodes zijn een poging van de sector om weer grip te krijgen op het eigen domein en beogen het vertrouwen van de overheid en burger te herwinnen. Dat is ook de achtergrond bij de totstandkoming van de Gedragscode hoger onderwijs in Nederland: zou de sector niet met een eigen code komen dan zou wetgeving volgen. Met deze gedragscode, als resultaat van zelfregulering door en samenwerking tussen de hoger onderwijsinstellingen en de overheid, zeggen hoger onderwijsinstellingen toe internationale studenten te voorzien van duidelijke en eerlijke studiecondities: bijvoorbeeld met betrekking tot de kosten en kwaliteit van het onderwijs. Ook bij de implementatie van de Studentenrichtlijn in Nederland is voor enkele bepalingen door de overheid verwezen naar deze gedragscode.

Dit promotieonderzoek heeft duidelijk gemaakt¹¹ dat in vier Europese lidstaten (Denemarken, Estland, Ierland en Nederland) in aanvulling op wet-

9 Zie daartoe onder meer: HvJ EU zaak 143/83, Jur. 1985, pag. 434; zaak C-220/94, Jur. 1995, pag. I-1598 en zaak C-340/96 van 22 april 1999. Zie hierover uitgebreider: Veltkamp, B.M., *101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten*, derde druk, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

10 Zie paragraaf 2.2.

11 Gebaseerd op een enquête, toegezonden aan medewerkers van de ministeries van onderwijs van de lidstaten, aangevuld met een bevraging van de lidstaten die participeren in het Europees Migratienetwerk (Zie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/)

en regelgeving gedragscodes van kracht zijn op het gebied van de werving van en omgang met internationale studenten. Denemarken en Ierland zijn niet gebonden aan de Studentenrichtlijn; Estland is dat, net als Nederland, wel. Tevens is gebleken¹² dat alleen in Frankrijk en Nederland een systeem bestaat waarbij verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de toelating van internationale studenten decentraal worden belegd op basis van een overeenkomst (convenant) tussen de immigratieautoriteit en de instelling voor hoger onderwijs. Beide instrumenten van zelfregulering, de gedragscode en het convenant, passen bij het doel van de Studentenrichtlijn, al geldt ter zake van de gedragscodes in de verschillende lidstaten dat de relatie met de richtlijn slechts indirect is.

Het onderzoek leidt tot beantwoording van de volgende centrale vraag:

Bestaan er verschillen tussen zelfregulering versus overheidsregulering bij de werking van de Studentenrichtlijn, ter zake van de duur van de toelatingsprocedure alsmede de kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector?

Randvoorwaarde bij dit onderzoek was dat de zelfregulering geen negatief effect had op de mate van oneigenlijk gebruik van de migratieroute. Dat is van belang om het vertrouwen van de overheid in de hoger onderwijsinstellingen en hoger onderwijs sector te bestendigen. Primair wordt het oneigenlijk gebruik van de regelgeving door de onderwijsinstellingen verstaan. Te denken valt aan 'champignon instellingen', *diploma mills*, het verstrekken van onjuiste voorlichting, het ontbreken van accreditatie van het onderwijsaanbod en het toelaten van derdelander studenten op verkeerde gronden. Ook de motieven om te komen studeren, en dan met name aan de betreffende instelling en de specifieke opleiding, maken in de meeste gevallen deel uit van de toelatingsprocedure bij de onderwijsinstelling, veelal in de vorm van een interview. In die zin maakt ook het studie(keuze)motief deel uit van het mogelijk oneigenlijk gebruik van de migratieroute aan de kant van de onderwijsinstelling. Maar daarnaast ook het oneigenlijk gebruik aan de kant van de student, door naast de studie meer uren per week te werken dan is

397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive__4april2012_wider_dissemination_en.pdf).

12 Gebaseerd op het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de Studentenrichtlijn door de lidstaten (COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011), de daaraan ten grondslag liggende studie van het Britse advies- en onderzoeksbureau GHK (*Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*), alsmede eigen onderzoek (E-mails Directoraat Generaal Migratiebeleid & Sociale Integratie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, in aanvulling op een e-mail van het EMN Griekenland).

toegestaan of te werken zonder dat daarvoor een tewerkstellingsvergunning is verleend. Dit type misbruik wordt ook door de richtlijn gereguleerd (artikel 17).

Bevindingen

De verschillende doelstellingen van de Studentenrichtlijn zijn tot nog toe onvoldoende gehaald. Zo valt nog te bezien of de toelatingsprocedures vereenvoudigd en versneld zijn. Uit het verslag van de Commissie blijkt dat buitenlandse studenten nog steeds moeilijkheden ondervinden wanneer zij naar de EU willen komen om te studeren, omdat de relevante EU-wetgeving niet overal op dezelfde manier is omgezet. Zo is de vereenvoudiging – voor de buitenlandse student – dat de ontvangende instelling voor hem de procedures afhandelt op basis van een convenant, slechts in vier lidstaten doorgevoerd. Toename van de studentenmobiliteit is wel bereikt, maar waarschijnlijk niet (alleen) dankzij de Studentenrichtlijn. De gezamenlijke instroom van non-EU studenten in de aan de richtlijn gebonden lidstaten die onderwerp van dit onderzoek zijn, neemt toe van 75.963 studenten in 2008 naar 83.087 studenten in 2012. Opmerkelijk echter is dat dit ook het geval is in de landen die niet aan de Studentenrichtlijn gebonden zijn. Zo steeg het aantal non-EU studenten in Ierland van 12.538 studenten in 2008 naar 16.828 studenten in 2012. De (binding aan de) richtlijn is derhalve niet noodzakelijk om de gewenste stijging van het aantal inkomende internationale (non-EU) studenten te bereiken. Bovendien blijkt uit de cijfers over de totale mobiliteit van internationale studenten dat de stijging vooral voor rekening komt van EU-studenten; het aandeel van de non-EU studenten in de toename neemt verhoudingsgewijs juist af.¹³ Op dit punt concurreert de Studentenrichtlijn met het vrij verkeer van EU-studenten en is van een groot succes geen sprake.

Vier Europese lidstaten (Denemarken, Estland, Ierland en Nederland) kennen een door de sector ontwikkelde en in aanvulling op nationale wetgeving geldende gedragscode op het terrein van internationale studenten. Wanneer de gedragscodes uit de vier lidstaten naast elkaar gezet worden,¹⁴ valt op dat ze alle aan het begin van deze eeuw ontstaan zijn, binnen een tijdsbestek van slechts enkele jaren (periode 2006-2010). De codes zijn opgesteld door vertegenwoordigers van instellingen voor hoger onderwijs (brancheorganisaties), al waren ook de nationale overheden betrokken bij de tot-

¹³ Zie tabel 5 in paragraaf 4.3 en tabel 27 in paragraaf 7.1.3.

¹⁴ Zie ook: Overmars A., Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw & K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

standkoming. De gedragscodes hebben zonder uitzondering betrekking op alle internationale studenten en maken daarbij geen onderscheid tussen studenten vanuit de EU of van daarbuiten. In Estland is de gedragscode daarnaast nadrukkelijk ook gericht op internationale onderzoekers en docenten. De achtergrond van de totstandkoming van de codes is de nationale strategie om het land als een aantrekkelijke, want betrouwbare studiebestemming te positioneren. Deze strategie, veelal ontwikkeld in samenwerking met de onderwijsinstellingen, relevante organisaties en ministeries, is gericht op het aantrekken van de meest bekwame en best gekwalificeerde studenten, het aantrekkelijker maken van het land en de instellingen op de internationale markt voor de werving van studenten en onderzoekers en het voldoen aan de behoeften van de nationale arbeidsmarkt door het aantrekken van zeer getalenteerde internationale studenten. Analyse van de verschillende lidstaten maakt duidelijk dat overal, met en zonder gedragscode, gewerkt wordt aan kwaliteitsborging en positionering van de onderwijssector. Motief van de code is het aanspreken van de onderwijssector op de eigen verantwoordelijkheid ter zake van beide onderwerpen. De wens van de overheid en de onderwijssector om het land als kennissamenleving te profileren krijgt echter op vele manieren vorm, bijvoorbeeld via 'Studyin' websites¹⁵; daaraan draagt het bestaan van een gedragscode niet meer of beter bij dan wetgeving. De gedragscode is primair een marketinginstrument; eerst daarna beoogt zij de kwaliteit te borgen. In de betrokken lidstaten die een gedragscode kennen is sprake van relatief weinig controle en daarmee een relatief lage pakkans in geval gedragingen van onderwijsinstellingen strijdig zijn met gedragscodebepalingen. Wel is de gedragscode goed voor de positionering en werving; het is een uiting van het belang van het land om het als aantrekkelijke studiebestemming te marketen. Voorlichting en waarborging van de kwaliteit van het onderwijs aan internationale studenten zijn dan ook de belangrijkste onderwerpen in de codes van de vier landen. Maar in Denemarken, Estland en Nederland bestaat daarnaast een duidelijke relatie tussen de gedragscode en de verlening van verblijfsvergunningen aan dit type vreemdelingen. In Nederland is opname in het register van de gedragscode zelfs een voorwaarde voor de afgifte van visa en vergunningen voor studiedoeleinden. Daarnaast bevatten de codes in deze landen een meldingsplicht voor onderwijsinstellingen om de bevoegde autoriteit te informeren wanneer een internationale student zijn studie staakt of onvoldoende studievoortgang maakt. Alleen de Ierse code bevat op dit punt geen bepalingen.

Verschillen tussen de gedragscodes zijn er ook als het gaat om de aard van de regeling. Deelname aan de gedragscodes is in Nederland de facto

15 Zie: <http://www.studyindenmark.dk/>, <http://www.studyinestonia.ee>, <http://www.studyinireland.ie> en <http://www.studyinholland.nl>.

verplicht. Niet zozeer het ondertekenen van de gedragscode zelf is verplicht, maar convenanten met de IND kunnen alleen worden afgesloten door onderwijsinstellingen die opgenomen zijn in het register van de gedragscode. Dezelfde voorwaarde geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet Modern migratiebeleid (1 juni 2013) voor de verplichte erkenning van de onderwijsinstelling als referent. Dat maakt dat instellingen gedwongen zijn eerst te voldoen aan de voorwaarden in en de erkenning op basis van de gedragscode. In Denemarken en Estland is deelname aan de gedragscodes vrijwillig, al zijn bepalingen opgenomen die stellen dat alle openbare instellingen voor hoger onderwijs de gedragscodes dienen te ondertekenen. Voor private instellingen is er sprake van keuzevrijheid. In Ierland is deelname aan de gedragscode geheel vrijwillig. Ook op het gebied van de rechtsbescherming voor internationale studenten bestaan tussen de landen grote verschillen. De Deense en Estse codes bevatten geen klachtprocedure terwijl die in de gedragscodes in Nederland en Ierland wel is opgenomen. In de Deense code voor het hoger beroepsonderwijs is bepaald dat het de verantwoordelijkheid is van de instellingen om zich te allen tijde aan de code te houden, terwijl in Ierland de naleving van de gedragscode onderdeel uitmaakt van de periodieke externe kwaliteitszorg van de onderwijsinstelling. In de Estse gedragscode zijn geen bepalingen opgenomen die zien op de naleving ervan. Anders dan in de Nederlandse code, waarin is voorzien in toezicht door een onafhankelijke Landelijke Commissie die bevoegd is maatregelen en sancties op te leggen, blijft in de andere landen onduidelijk wat er gebeurt bij niet-naleving van de code of codebepalingen.

Zowel in de aan de richtlijn gebonden lidstaten als in de lidstaten die niet gebonden zijn, worden leges in rekening gebracht ter zake van de toelatingsprocedure voor studenten, die bovendien gemiddeld stijgen. Nederland heeft in 2013 een forse verlaging van de leges doorgevoerd (zie paragraaf 4.3), maar kent niettemin nog altijd de hoogste leges. Daarnaast is opmerkelijk dat ondanks de stijging van de leges ook de instroom van de non-EU studenten toeneemt. Landen met een relatief laag bedrag aan leges trekken om die reden niet automatisch aanmerkelijk meer studenten. Er lijkt daarmee geen rechtstreeks effect te bestaan tussen de hoogte van de leges en de instroom van studenten. Deze feitelijke analyse kent echter een belangrijke juridische beperking: de hoogte van de leges mag de werking en daarmee het nuttig effect aan de Studentenrichtlijn niet beperken. Dat was in het verleden voor de Nederlandse situatie nadrukkelijk wel het geval.¹⁶

16 Zie paragraaf 4.3. Het EU Hof van Justitie kwalificeerde de hoogte van de door Nederland in rekening gebrachte leges als 'overdreven en onevenredig' (HvJEU 26 april 2012, C-508/10 (*Commissie vs. Nederland*)). Ook de Nederlandse rechter oordeelde dat de leges te hoog waren en daarmee het nuttig effect aan de Studentenrichtlijn ont-

De onderwijsinstellingen in alle tot dit onderzoek behorende lidstaten brengen collegegelden in rekening voor het onderwijs aan non-EU studenten. Het gaat daarbij om forse bedragen die niet alleen de kostprijs dekken maar tevens een winstmarge bevatten. De cijfers uit Eurostat inzake de instroom van non-EU studenten laten onomstotelijk zien dat de invoering van het kostendeekkend collegegeld in zowel Denemarken als Zweden een forse daling van het aantal nieuwe aanvragen voor een verblijfsvergunning voor studietoelating tot gevolg had. Opmerkelijk is dat dit voor Nederland niet op gaat. Met ingang van 1 januari 2009 geldt daar (ook) dat studenten van buiten de EU niet langer het door de wetgever verplicht gestelde wettelijk collegegeld betalen,¹⁷ maar het door de onderwijsinstelling bepaalde minimaal kostendeekkende collegegeld.¹⁸ Er is daarmee echter geen daling opgetreden van de instroom van non-EU studenten naar Nederland in de jaren vanaf 2009. Wel is sprake van een breuk in de mate van de stijging; er vindt een afzwakking van de stijgende trend plaats. Nu er een dergelijk sterk verband bestaat tussen de hoogte van de collegegelden en de instroom van studenten, bevat de Studentenrichtlijn naar mijn oordeel ten onrechte geen bepalingen die betrekking hebben op de (maximale) hoogte van de door de onderwijsinstellingen in rekening gebrachte collegegelden.

Cijfers met betrekking tot de doorlooptijden in de landen die met een convenant werken (Frankrijk en Nederland) tonen zonder twijfel een versneling van de procedure aan. In Frankrijk is sprake van een doorlooptijd van maximaal drie weken op basis van het convenant, terwijl de reguliere procedure een termijn kent van maximaal vier maanden. In Nederland liep de termijn waarbinnen op een aanvraag voor een verblijfsvergunning werd beslist terug van 103 dagen in 2005 tot 26 dagen 2012, ondanks het feit dat het aantal aanvragen in dezelfde periode steeg van 6.232 studenten naar 10.747 studenten. Kanttekening die gemaakt moet worden is dat al voor de inwerkingtreding van de Studentenrichtlijn zowel Frankrijk en Nederland werkten met overeenkomsten tussen de immigratieautoriteiten en onderwijsinstellingen op het gebied van de toelating van internationale studenten. Voor beide landen geldt dat doelmatigheid het motief was voor de inzet van het zelfreguleringsinstrument. Met de omzetting van de richtlijn hebben Frankrijk en Nederland de bestaande uitvoeringspraktijk ingebed in implementatiemaatregelen.

namen (Rb. Den Haag, zp. Amsterdam, 14 mei 2013, AWB 12/18734, 12/37813, ECLI:NL:RBAMS:2013:2759).

17 Norm voor het studiejaar 2013/2014: € 1.835,-.

18 Besluit van 16 april 2008, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW in verband met het samenvoegen van dat besluit met het Bekostigingsbesluit WHW en in verband met de wijziging van de bepalingen inzake de algemene berekeningswijze van de rijksbijdrage voor de instellingen voor hoger onderwijs, *Stb.* 2008, 146.

Hoewel het convenant (in Frankrijk en Nederland) een aanzienlijke versnelling van de procedure voor de toelating van derdelanders op het gebied van studie heeft gerealiseerd, blijkt dat ook in lidstaten die geen systematiek kennen van convenanten tussen de immigratieautoriteit en de onderwijsinstellingen sprake kan zijn van versnelling van de procedures: in Estland is de doorlooptijd teruggebracht van drie maanden in 2005 naar een maand in 2012. Een convenant is daartoe dus niet vereist. In lidstaten zonder zelfregulering blijft de duur van de procedure gelijk (Oostenrijk) of nemen de doorlooptijd juist toe (Zweden). Een convenant is derhalve geen noodzakelijke maar wel een stimulerende voorwaarde voor versnelling. Het causaal verband tussen de verkorting van de procedure en de werking van het convenant is overigens lastig aan te tonen omdat ontwikkelingen in de tijd maken dat ook andere factoren de geconstateerde verkorting kunnen verklaren: digitalisering, internet, email en elektronische dienstverlening maken dat dossiers sneller afgehandeld worden dan voor de opkomst ervan. Ook een andere inrichting van de procedure zorgt mogelijk voor verkorting van de doorlooptijd: het verschil tussen het indienen van een aanvraag en lopende de behandeling ervan het dossier aanvullen, versus de aanvraag pas (kunnen) indienen op het moment dat het dossier volledig is. Bovendien, de mogelijkheid voor een verkorte toelatingsprocedure op basis van een convenant tussen immigratieautoriteit en onderwijsinstelling is in het voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn¹⁹ geheel vervallen en vervangen door een maximale termijn voor de duur van de toelatingsprocedure. De huidige toepassing van de bepaling mag dan weinig succesvol zijn nu deze slechts door enkele lidstaten wordt toegepast, voortzetting in een minder vrijblijvende formulering zou naar mijn oordeel meer voor de hand hebben gelegen. Zeker gezien het grote succes van de convenantprocedure in Nederland waar het gaat om verkorting van de doorlooptijden.²⁰

Bij de onderzochte lidstaten konden de geconstateerde gevallen van oneigenlijk gebruik door onderwijsinstellingen niet rechtstreeks in verband worden gebracht met het gebruik van het convenant of het hanteren van een gedragscode. Oneigenlijk gebruik van de studieroute door onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld door het aanbieden van onderwijs dat voor dit migratiedoel niet kwalificeert, schaadt de reputatie van een land als betrouwbare studiebestemming en komt voor in zowel landen die een gedragscode ken-

19 COM(2013) 151 definitief, Brussel 25 maart 2013.

20 Overigens heeft de rapporteur van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement bij amendement voorgesteld in aanvulling op de maximale termijn ook in de nieuwe Richtlijn de mogelijkheid op te nemen dat lidstaten op basis van een versnelde procedure migranten kunnen toelaten voor studiedoeleinden (artikel 29 bis (nieuw) voorstel Richtlijn).

nen (Nederland, Ierland) als in landen zonder gedragscode (Frankrijk). In Frankrijk en Nederland, de landen met een convenant, komen vormen van oneigenlijk gebruik voor die specifiek zijn voor de omstandigheden in het land: zo kent Nederland een zeer hoog overtredingspercentage op het gebied van arbeidsfraude. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat werkgevers nalaten voor de internationale studenten die zij in dienst nemen een tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Er is slechts in een gering²¹ aantal gevallen sprake van het langer werken (meer uren) door de student dan op grond van zijn verblijfsvergunning is toegestaan. Ook de geconstateerde gevallen van inschrijvingsfraude in Frankrijk, waarbij studenten werden toegelaten op grond van gemanipuleerde vooropleidingdocumenten, staat los van de verkorte procedure op grond van de overeenkomst tussen de immigratieautoriteit en de onderwijsinstellingen.

Conclusies

De richtlijn heeft het perspectief van de studiemigrant, niet dat van de onderwijsinstelling: het recht op toelating van derdelander studenten wordt versterkt, terwijl de positie van onderwijsinstellingen niet wordt gewijzigd. Dat dit tot mogelijke onduidelijkheid leidt, blijkt bijvoorbeeld uit de definitiebepaling van onderwijsinstelling in de richtlijn; deze is weinig scherp geformuleerd. Door het gebruik van de term 'bestuurlijke gebruiken' wordt het in de praktijk mogelijk de bepaling een ruimere reikwijdte te geven dan het institutionele kader. Er kunnen onderwijsinstellingen worden erkend die niet kunnen voldoen aan erkenning op grond van de wet. Deze verruiming heeft (mogelijke) gevolgen. Zo kunnen niet wettelijk erkende (maar alleen op basis van de bestuurlijke gebruiken erkende) onderwijsinstellingen geen wettelijk erkende graden en titulatuur verlenen. Dit, terwijl 'onderwijs' in de richtlijn wordt gedefinieerd als afgesloten met een door de lidstaat erkend getuigschrift. Nu de richtlijn uitgaat van onderwijs dat wettelijk is erkend, aangeboden door instellingen die wettelijk of op grond van de 'bestuurlijke gebruiken' zijn erkend, moet extra aandacht geschonken worden aan de migratiestroom voor het niet wettelijk erkende onderwijs. De gevolgen van niet wettelijk erkend onderwijs kunnen groot zijn. Allereerst ontbreekt het civiel effect dat verbonden is aan het bezit van een diploma of getuigschrift. Ook kunnen de diploma's van niet wettelijk erkende opleidingen niet worden gelegaliseerd voor gebruik in het thuisland. Door het plaatsen van een legalisatiestempel weten buitenlandse autoriteiten dat het document rechtsgeldig is. Om die redenen moet het (internationale) studenten vooraf helder zijn waar zij aan beginnen. Van groot belang is een adequate en volledige informatievoorziening over de waarde en status van de onderwijsinstelling en de

21 Zie paragraaf 4.5.

opleiding. En dat is nu juist iets dat niet in de richtlijn geregeld wordt. Een gemiste kans; ook in het voorstel voor een nieuwe richtlijn komt de kwaliteitsborging ter zake van de informatievoorziening niet voor. Het had de lidstaten en de onderwijsinstellingen kunnen dwingen de kwaliteitszorg voor zover het gaat om voorlichting naar een hoger niveau te tillen. Nu wordt het aan de individuele lidstaten en onderwijsinstellingen overgelaten.

Een aantal landen heeft dan wel een gedragscode die voorziet in waarborgen ter zake van de voorlichting aan internationale studenten, maar het is de vraag of dat afdoende is. Vooronderstelling is dat een gedragscode regulerend werkt in de zin dat gewenst gedrag wordt afgedwongen door verleiding en *naming and shaming* (piepsysteem) bij afwijkend gedrag. In plaats van harde, wettelijke regels, wordt het gewenst gedrag bereikt met zachte, alternatieve regels. Niet alleen de wijze van regulering is echter van belang; ook moet worden voorzien in regels ter zake van verantwoording en uitoefening van toezicht. Het afzetten van de vier landen met een gedragscode (Denemarken, Estland, Ierland en Nederland) tegen de landen zonder een gedragscode (Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) leidt tot de conclusie dat met gedragscodes geen andere of betere resultaten worden bereikt dan met wettelijke regels, als het gaat om de kwaliteitsborging en positionering van het hoger onderwijs. In Frankrijk en Oostenrijk zijn de instellingen voor hoger onderwijs alle bij wet erkend. In Zweden zijn de instellingen dan wel – meer dan in Oostenrijk – autonoom, maar in het systeem is niettemin goedkeuring of instemming door de overheid ingebouwd. De verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg en accreditatie, toezicht en evaluatie is zowel in lidstaten met een gedragscode als in lidstaten zonder een gedragscode nimmer een zaak van uitsluitend de overheid of het veld. Voorts is een gedragscode bovenal een marketing instrument dat, meer dan het garanderen van kwaliteitszorg voor en positie van internationale studenten, de versterking van de positionering van de onderwijssector beoogt. Op het terrein van marketing speelt het internet een grotere rol dan de gedragscodes, en beconcurreren ook lidstaten zonder gedragscodes elkaar met succes. Het ontbreken van een gedragscode in Frankrijk, Oostenrijk en Zweden maakt niet dat de marketing of positionering van deze landen zwakker is. De gedragscode is derhalve vooral een symbool van goede bedoelingen ter zake van kwaliteit en positionering. Het instrument is als zodanig in de in dit onderzoek betrokken landen niet krachtig genoeg om oneigenlijk gebruik serieus tegen te gaan. Een deel van de gedragscodes in de vier landen bevat geen bepalingen met betrekking tot toezicht en sancties, terwijl dat de werking juist geloofwaardiger zou maken. De gedragscode is daarmee meer een marketinginstrument dan dat het effectief de kwaliteit borgt: beperkte controle, lage pakkans. Ook bij wettelijke regulering van de informatieverplichting over de status en waarde van de opleiding zullen onderwijsinstellingen de grenzen opzoeken, zich (mede) door financiële motieven laten leiden en de informatievoorziening aanpassen aan de gewenste uitkomst. Controle op de naleving alsmede sanctionering van

overtreding (inhoudingen op de bekostiging) is bij wettelijke regulering echter mogelijk effectiever. Een systeem met wettelijke regulering, aangevuld met een (vrijwillige) gedragscode die kan dienen als kwaliteitszorg- en marketinginstrument is dan ook realistischer. Het gedrag van onderwijsinstellingen verdient een striktere controle; daartoe is zelfregulering alleen niet effectief genoeg.

Voor de onderwijsinstellingen in de beide landen met een convenantsystematiek geldt dat zij in een bijzondere positie verkeren. Zij hebben een overeenkomst met de immigratieautoriteit, zonder dat er sprake is van het verplaatsen van het beslissingsmandaat van de immigratieautoriteit naar de instelling. Uitsluitend de immigratieautoriteit blijft bevoegd en verantwoordelijk te besluiten over aanvragen voor verlen(g)ing van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden. De onderwijsinstellingen fungeren als een soort vooruitgeschoven post van de immigratieautoriteit. Zij hebben een loketfunctie en voeren allerhande administratieve controletaken uit (volledigheid van het dossier, echtheid en waardering van de vooropleidingdocumenten, de betaling van het collegegeld, de aanwezigheid van voldoende eigen financiële middelen et cetera), ten gunste van de verkorting van de doorlooptijd bij de immigratieautoriteit. Daarbij is op geen enkele wijze sprake van een hiërarchische relatie of functionele aansturing van de onderwijsinstellingen door de immigratieautoriteit, die alleen op afstand toezicht houdt en de handhaving van de afspraken in het convenant alleen kan afdwingen door het op te schorten of eventueel op te zeggen. In Nederland is met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid per 1 juni 2013 de convenantsystematiek komen te vervallen en komen de elementen uit het convenant terug in de referentprocedure. De inhoudelijke criteria zijn niet veranderd. De convenantsystematiek heeft daarmee op wettelijke regulering vooruit gelopen.

Internationale studenten zijn in de regel jonge mensen die in een relatief kwetsbare positie verkeren door de keuze in een ander deel van de wereld te gaan studeren. Dat maakt dat er op de betrokken lidstaat alsmede de onderwijsinstelling die de student toelaat een zorgplicht rust als het gaat om adequate voorlichting en begeleiding. Echter, risico bij de toelating van non-EU studenten is dat onderwijsinstellingen financiële motieven laten prevaleren of dat de erkende onderwijsinstellingen onderwijs van slechte kwaliteit aanbieden. Gevolg kan zijn dat studenten worden gedupeerd en reputatieschade optreedt van de lidstaat als aantrekkelijke studiebestemming. Toezicht is om die reden noodzakelijk, onder meer vorm gegeven door instrumenten van zelfregulering. Dit promotieonderzoek heeft aangetoond dat de modernisering van regulering door de toepassing van een tweetal instrumenten van zelfregulering goed kan werken. De positieve effecten zijn – hoewel in geval van de gedragscodes niet altijd concreet te maken – bij het convenant overduidelijk. Op geen enkele wijze heeft het onderzoek vastgesteld dat aan zelfregulering negatieve effecten verbonden waren, die niet zouden zijn opgetreden in geval van (uitsluitend) wettelijke regulering. Voor de overheid bete-

kent de toepassing van zelfregulering dat lasten en kosten kunnen worden afgewenteld op de onderwijsinstellingen. Nu het risico daarmee mede bij de onderwijsinstellingen komt te liggen, moet op adequate wijze het toezicht worden vormgegeven. In die zin verdient de invulling en toepassing van het zelfregulerend handhavingsinstrumentarium meer aandacht, bijvoorbeeld door de opname van een periodieke zelfvisitatie en openbare verantwoording op basis van een rapportage.²² Hoewel het vormgeven van de toelatingsprocedure op basis van een covenant zeer succesvol is, is de prominente ruimte voor zelfregulering door middel van de gedragscode in Nederland uitzonderlijk, vergeleken met de andere landen met gedragscodes. Bij zelfregulering hoort een goede verantwoording en zelfregulering kan niet zonder adequaat horizontaal toezicht. Bij de overgang van wetgeving naar zelfregulering is er ook sprake van een kanteling van het systeem van verantwoording en toezicht houden. Daarbij kan (de dreiging van) het doen van inspectie- of evaluatieonderzoek door de overheid als stimulans werken voor de onderwijssector om het zelfonderzoek vorm te geven en ter hand te nemen. Ook de situatie in de andere voor dit proefschrift geselecteerde landen laat zien dat er op dit punt nog veel winst te behalen is.

22 Vgl.: Albeda, H., S. van Keulen & L. Bloemers, *De effecten van de introductie van een kwaliteitshandvest. Een onderzoek naar de invloed van een kwaliteitshandvest op de kwaliteit van publieke dienstverlening*, TNS NIPO, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam, juli 2007.

Summary

This doctoral thesis is written from both a judicial and a public administration point of view. It examines the effects of two policy instruments – codes of conduct and agreements – being instruments for self-regulation in the implementation of the European Students Directive¹ that intends (among other things) to accelerate the admission procedures for non-EU students. Furthermore, the policy of all European Member States aims to ensure adequate quality control and realistic positioning of the educational sector, leading to a better match between the educational demand of a third-country national and the study programmes of the EU Member State. Therefore, when looking at the migration of the third-country student, both the aspect of the residence permit (under immigration law) and the issue of the quality of the international student, the educational institute and the higher education study programmes (under education law) must be regarded. For that reason, I have examined the effects of self-regulation by the educational institutes as opposed to state regulation by a government body on the length of the admission procedure as well as on the quality control and positioning of the educational sector.

Higher education and more in particular university research, has always been staged in an international community. Every institute of higher education is in some way busy with internationalization and the institutes compete with each other on this subject. For instance because of the desired ranking on the various Ranking Lists,² or because of the source of income that students from outside the EU form for the institutes. Education is one of the

1 Directive 2004/114/EC (OJEU L 375/12 dated 23 December 2004) on the conditions of admission and stay of third-country nationals for the purposes of studies, professional education or voluntary service. See also: Overmars, A.G.D., *De Studentenrichtlijn, eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland) (The Students Directive, easier studying in Europe (and preferably in the Netherlands))* in: *Asiel&Migrantenrecht* 2010 no. 5&6, p. 251-256.

2 A number of international ranking lists of 'the best universities' exists, such as the *Leiden Ranking*, the *Academic Ranking of World Universities* (ARWU) of Shanghai University and the ranking of the *Times Higher Education Supplement* (THES). The Leiden Ranking is a research ranking. The ARWU also measures research results, but uses a different set of indicators. The THES ranking uses reputation indicators for 50%, and for the other 50% a mixture of education and research indicators.

areas that are being regulated at a national level and in which the EU is only authorized to support, to coordinate or to act supplementary.³ The EU policy is shaped by items such as granting financial means to promote student mobility, international collaboration and internationalization of study programmes.⁴ In the past decade internationalization has been accelerated by the rise and fast development of new economic powers such as China and India. The demand for employees with a higher education surpasses the number the institutes for higher education in these countries can manage, and large numbers of students from these and other countries therefore seek refuge in higher education in western countries. Furthermore, European supportive, coordinative and supplementary agreements and measures promoted the development of the international character of higher education. In the past years, the number of international students in Europe has increased by about 114%.⁵ Of all residence permits issued annually in the EU (approximately 2 million), about 20% is issued for purposes of studies⁶ (approximately 450,000).

In order to make it more attractive for students from outside Europe to come and study here, harmonization of national rules regarding the conditions of admission and stay was required and procedures had to be simplified. As such, the Students Directive has in part determined the development of the current policy for admission of students.⁷ In this, mobility is the central aspect: the directive intends to achieve an increase of student mobility with regard to students from outside the EU; free movement of European students is regulated in the Residence Directive.⁸ Actually the Student Directive contains only few commitments as most conditions are optional. The directive explicitly offers Member States the option to enter into agreements with the educational institutes in order to accelerate the procedure for granting residence permits (article 19). Furthermore, room is provided for the application

3 Cf. art 165 CFEU.

4 An example is the Erasmus+ programme, the successor to the Lifelong Learning programme.

5 OECD (2012) Education at a Glance 2012: OECD Indicators. OECD Publishing. Available at: http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf, p. 360.

6 About 40% (approximately 200,000 students) concerns residence permits for purposes of studies as meant in the Students Directive. The other permits for purposes of studies concern students not covered by the definition of this directive.

7 See also: Vrij verkeer van studenten (*Free movement of students*), farewell address prof. R. Fernhout LL.M., Nijmegen 15 November 2013 and Hoogenboom, A., Vrij verkeer van derdelander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen (*Free movement of third-country students to the EU: a mosaic of legal sources*), *Asiel&Migrantenrecht*, October 2013 no. p. 388-396.

8 Directive 2004/38/EC dated 29 April 2004, *OJEU* L 229/35 dated 29 June 2004.

of self-regulation by the definition used for 'administrative practice', for instance in the definition of educational institutes that may admit non-EU students (article 2) and the definition of study progress that non-EU students must show to ensure renewal of their residence permits (article 12). Because of this, the Students Directive (in part) could be implemented by means of self-regulation.

When implementing EU decisions by means of self-regulation, such as agreements, it is important to pay attention to jurisprudence of the Court of Justice pertaining to timely and adequate implementation. In accordance with such case law, the use of instruments other than legislation and rules as instruments for implementation, is bound to strict preconditions.⁹ Self-regulation is supplementary to a government's legislative authority, in which linking to rules of self-direction is effectuated through judicial review or legal embodiment. From the codes of conduct developed through self-regulation, often in the private sector, it proves – contrary to the theories¹⁰ in which self-regulation is given an opportunity by a hands-off government – that codes of conduct sometimes come about against the background of (the threat of) government measures. The codes of conduct are an attempt of the sector to regain grip on its own domain and intend to win back the faith of government and the public. Such is also the background of the establishment of the Code of Conduct Higher Education in the Netherlands: if the sector had not come up with its own code, legislative measures would follow. By adopting this code of conduct, as the result of self-regulation by and of collaboration between the higher education institutes and government, the higher education institutes promise to provide international students with clear and fair study conditions: for instance with regard to the costs and the quality of the study programmes. When transposing the Student Directive in the Netherlands, government referred to this code of conduct for some conditions as well.

This doctoral research has made it clear¹¹ that in four European Member States (Denmark, Estonia, Ireland and the Netherlands) in addition to legisla-

9 For this, also see: CJEU case 143/83, [1985], p. 434; case C-220/94, [1995], p. I-1598 and case C-340/96 of 22 April 1999. For more extensive information, please refer to: Veltkamp, B.M., 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten (101 Questions About the Implementation of EU Decisions), Sdu Uitgevers, third edition, The Hague 2002.

10 See paragraph 2.2.

11 Based on a questionnaire, sent to staff members of the ministries of education in the Member States, in addition with a survey of the Member States that participate in the European Migration Network (see: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_

tion and regulations, codes of conduct are in force with regard to canvassing for new students and the conduct regarding international students. Denmark and Ireland are not bound to the Students Directive; Estonia, as well as the Netherlands, is. It also turned out¹² that only in France and the Netherlands a system exists in which responsibilities and tasks regarding admission of international students are decentralized on the basis of an agreement between the immigration authority and the institute of higher education. Both instruments for self-regulation, the code of conduct and the agreement, fit the objective of the Students Directive, although pertaining to codes of conduct the relation with the directive is only indirect in the various Member States.

The research leads to an answer to the following key question:

Are there any differences between self-regulation and state regulation with regard to the effect of the Students Directive, pertaining to the length of the admission procedure, quality control and positioning of the educational sector?

Precondition to this study was that self-regulation did not negatively affect the level of improper use of the migration route. This is important in order to fortify the government's trust in the higher education institutes and the higher education sector. Primarily improper use of regulations by the higher education institutes is meant. Examples are 'mushroom institutes', diploma mills, giving incorrect information, missing accreditation of study programmes and admission of third-country students on false grounds. Furthermore, in most cases the reasons for coming to study, in particular at the institute in question and its specific study programme, are included in the admission procedure of the educational institute, often by interviewing the candidate. As such, the study (choice) motive is part of possibly improper use of the migration route by the educational institute. However, there is also improper use by the student, by working more hours per week in addition to study time than is permitted, or by working without having been granted a work permit. This type of abuse is also regulated by the directive (article 17).

emn_adhoc_query_articles_2_and_12_student_directive__4april2012_wider_dissemination_en.pdf).

12 Based on the report of the European Commission concerning the application of the Students Directive by the Member States (COM (2011) 587 final, Brussels, 28 September 2011), the underlying study of the British consultancy and research bureau GHK (*Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*) as well as our own study (emails Directorate-General Migration Policy & Social Integration Ministry of the Interior, in addition to an email of the EMN Greece).

Observations

So far, the various aims of the Students Directive have not been achieved sufficiently. For instance, it remains to be seen whether the admission procedures have been simplified and accelerated. The Commission report proves that foreign students still meet with difficulties when they want to enter the EU for studies as the relevant EU legislation has not been implemented in the same way in all countries. For example, the simplification – for the foreign student – that the receiving institute would handle that student's procedures on the basis of an agreement, has been implemented in only four Member States yet. However, an increase of student mobility has been achieved, but probably not (only) thanks to the Students Directive. The current number of non-EU students entering higher education in the Member States bound to the directive, which are subject of this research, increased from 75,963 students in 2008 to 83,087 in 2012. Remarkable, however, is that this is also the case in countries not bound to the Students Directive. The number of non-EU students in Ireland for instance, increased from 12,538 in 2008 to 16,828 in 2012. Therefore, (being bound to) the directive is not needed to achieve the desired increase of the number of international (non-EU) students. Furthermore, figures on the total mobility of international students indicate that the increase is mainly attributable to EU students; the percentage of non-EU students in the increase in fact seems to decline.¹³ For this the Students Directive competes with free movement of EU students and that is not such a great success.

Four European Member States (Denmark, Estonia, Ireland and the Netherlands) have a code of conduct with regard to international students, which was developed by the sector, and which operates in addition to national legislation in force. When contrasting the codes of conduct from the four Member States,¹⁴ it is striking to see that they were all developed early this century, within a period of just a few years (2006-2010). The codes were drawn up by representatives of higher education institutes (sector organizations), although national governments were involved in the drafting as well. Without exception, the codes of conduct pertain to all international students, without making a distinction of origin – EU or non-EU. In Estonia the code of conduct also explicitly aims at international researchers and teachers. The

13 See table 5 in paragraph 4.3 and table 27 in paragraph 7.1.3.

14 See also: Overmars, A., *Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking* (Quality control for international students by means of codes of conduct: a European comparison), in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (eds), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten* (Human rights, minorities and migrants), *Liber Amicorum for prof. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

background of drafting the codes is contained in a national strategy to present the country as an attractive destination for studies by showing its trustworthiness. This strategy, often developed in collaboration with the educational institutes, the relevant organizations and ministries, aims at attracting the most competent and best qualified students, at making the country and the institutes more attractive on the international market for canvassing for students and researchers, and for meeting the demands of the national labour market by attracting very talented international students. A survey of the various Member States proves that in all countries, with or without a code of conduct, quality control and positioning of the educational sector are subjects that are being worked at. The code's motive is to appeal to the educational sector to take its responsibility with regard to these two subjects. However, the desire of the government and the educational sector to present the country as a knowledge-based society has been shaped in many forms, such as 'Studyin' websites;¹⁵ to this extent the existence of a code of conduct does not contribute more or better than legislation. The code of conduct is primarily a marketing instrument; only after that it intends to safeguard quality. In the Member States in question with a code of conduct, relatively little monitoring is done, which leads to a relatively small chance of being caught in case an educational institute's conduct contradicts the provisions of the code of conduct. The code of conduct in fact is favourable for positioning and canvassing for students; it expresses the importance of the country to market itself as an attractive destination for studies. Information to international students and safeguarding the quality of the study programmes are therefore the most important subjects in the codes of these countries. However, in Denmark, Estonia and the Netherlands, there is also a distinct relationship between the code of conduct and the granting of residence permits to this type of foreigners. In the Netherlands, being listed in the register of the code of conduct is even a condition for issuing visa and permits for study purposes. Furthermore, the codes in these countries contain a disclosure obligation for the educational institutes to inform the relevant authorities in case an international student quits studying or shows insufficient study progress. Only the Irish code does not contain provisions to this effect.

Differences between the codes of conduct also exist regarding the nature of the regulations. Participation in the code of conduct is in fact compulsory in the Netherlands. Signing the code of conduct as such is not obliged, but agreements with the Immigration and Naturalisation Service can only be concluded by institutes listed in the code's register. The same condition applies as of the date the Dutch Modern Migration Policy Act came into force (1

15 See: <http://www.studyindenmark.dk/>, <http://www.studyinestonia.ee>, <http://www.studyinireland.ie> and <http://www.studyinholland.nl>.

June 2013) when talking about the compulsory recognition of the educational institute as a sponsor. Because of this, the institutes must first meet the requirements for recognition in the code of conduct. In Denmark and Estonia participation in the code of conduct is voluntary, although these codes contain provisions that state that all public institutes for higher education should sign the code. Private institutes may opt to participate. In Ireland participation in the code of conduct is entirely optional. The safeguarding of legal rights of international students varies greatly in the countries. The Danish and Estonian codes do not contain complaints procedures, whereas they are included in the Dutch and Irish codes of conduct. The Danish code for higher professional education stipulates that the institutes are responsible for adhering to the code at all times, whereas in Ireland compliance with the code of conduct is part of the periodic external quality control of the educational institute. The Estonian code of conduct does not contain provisions regarding compliance. Other than in the Dutch code, which contains supervision by an independent National Commission which is authorized to take measures and to impose sanctions, in the other countries it remains unclear what happens in the event of non-compliance to the code or its provisions.

Both in Member States bound to the directive and in Member States not bound to the directive, administrative charges apply to the admission procedures for students, and furthermore these charges are being increased with an average percentage. Although the administrative charges in the Netherlands have been reduced substantially in 2013 (see paragraph 4.3), this country still charges the highest amount. Furthermore, it is remarkable that despite the increase of administrative charges, the number of non-EU students still increases. Countries with relatively low administrative charges do not automatically attract more students. No direct relationship seems to exist between the level of the administrative charges and the number of students entering the country. However, this factual analysis has an important judicial restriction: the level of the administrative charges may not restrict the operation and the effects of the Students Directive. This was actually historically the case in the Netherlands.¹⁶

The educational institutes in all Member States involved in this research, charge non-EU students with tuition fees for study programmes. These may amount to large sums which do not only cover the cost price, but include a

16 See paragraph 4.3. The European Court of Justice qualified the level of administrative charges in the Netherlands as 'exaggerated and disproportionate' (CJEU 26 April 2012, C-508/10 (*Commission vs. the Netherlands*)). The Dutch court too, judged that the level of administrative charges was too high and as such deprived the Students Directive of its favourable effect (District Court The Hague, n.p. Amsterdam, 14 May 2013, AWB 12/18734, 12/37813, ECLI:NL:RBAMS:2013:2759).

profit margin as well. Eurostat figures regarding the entry numbers of non-EU students indisputably show that the introduction of cost price tuition fees in both Denmark and Sweden resulted in a substantial reduction of the number of new applications for a residence permit for study purposes. It is remarkable that this is not the same in the Netherlands. As of 1 January 2009, in the Netherlands (too) students from outside the EU no longer pay the statutory tuition fees as determined by legislation,¹⁷ but a fee determined by the educational institute of at least cost price level.¹⁸ As such no decrease in the amount of non-EU students entering the Netherlands in the years 2009 onwards could be noted. However, a break in the curve of increase could be observed; the rising trend seems to become less steep. Since a strong relationship seems to exist between the level of tuition fees and the entry number of students, I am of the opinion that the Students Directive erroneously does not contain provisions regarding the (maximum) level of the tuition fees charged by the educational institutes.

Figures regarding the duration of procedures in countries with an agreement (France and the Netherlands), undoubtedly show an acceleration of the procedure. In France the duration is limited to three weeks on the basis of the agreement, whereas a regular procedure may take up to four months. In the Netherlands, the duration for a decision on an application for a residence permit decreased from 103 days in 2005 to 26 in 2012, despite the fact that the number of applications in that period rose from 6,232 students to 10,747. It should be noted that even before the effectuation of the Students Directive, in both France and the Netherlands agreements existed between the immigration services and the education institutes pertaining to admission of international students. In these two countries efficiency was the motive for the use of the self-regulation instrument. When transposing the directive, France and the Netherlands embedded the existing practical implementation in implementation measures.

Although the agreement (in France and in the Netherlands) meant a substantial acceleration of the procedure for admission of third-country nationals for study purposes, it turns out that even in those Member States where no system of agreements between immigration authorities and educational institutes exists, procedures may be accelerated: in Estonia the processing time was decreased from three months in 2005 to one month in 2012. This means

17 Standard for the academic year 2013/2014: € 1,835.

18 Decree of 16 April 2008, amending the Implementation Decree Higher Education and Research Act, regarding joining that decree with the Higher Education and Research Funding Decree and regarding amendment of the provisions pertaining to the general calculation method of the central government grant to higher education institutes, *Dutch Bulletin of Acts and Decrees* 2008, 146.

that an agreement to this effect is not required. In Member States without self-regulation, the duration of the procedure remains the same (Austria) or even increases (Sweden). An agreement is therefore not a necessary but a stimulating condition for acceleration. However, it is not easy to show the causal link between shortening the procedure and the effects of the agreement, as developments over time may also contain other factors that can account for the shortening that was noted, such as: digitization, Internet, email and electronic services lead to faster processing of files. A different design of the procedure may also lead to faster processing: submitting an application and supplementing the file during processing, instead of submitting the application only after the file has been completed. Furthermore, the option of an accelerated admission procedure on the basis of an agreement between immigration services and educational institute has been cancelled in the proposal of the Commission for a new directive¹⁹ and will be replaced by a maximum duration of the admission procedure. Although the current application of the provision is not very successful as it is applied by only a few Member States, I am of the opinion that a less noncommittal phrasing would have been apparent. Especially when looking at the success of the agreement procedure in the Netherlands with regard to acceleration of processing time.²⁰

In the reviewed Member States, the noted instances of improper use by the educational institutes could not directly be linked to the use of the agreement or a code of conduct. Improper use of the study route by educational institutes, for instance by offering study programmes that do not qualify for migration purposes, damages a country's reputation as a trustworthy destination for studies and occurs both in countries with (the Netherlands, Ireland) and without (France) a code of conduct. In France and the Netherlands, the countries with an agreement in force, instances of improper use occur that are specific for the situation in the country: the Netherlands, for example, has a high offence rate for labour fraud. This is mainly caused because employers fail to apply for work permits for the international students they employ. Only in a few cases²¹ does the student work longer (more hours) than is permitted by his residence permit. The cases of admission fraud noted in France, in which students were admitted on the basis of ma-

19 COM(2013) 151 final, Brussels 25 March 2013.

20 Besides, the rapporteur of the Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs of the European Parliament suggested by amendment to include in the new Directive the option that Member States may use accelerated procedures for migrants for study purposes in addition to the maximum duration (article 29a (new) proposal Directive).

21 See paragraph 4.5.

nipulated documents regarding their previous education, are not related to the accelerated procedure on the basis of the agreement between the immigration authority and the educational institutes.

Conclusions

The directive operates from the migrant student's perspective, not from the educational institute's perspective: the right of admission of third-country students is being strengthened, whereas the position of educational institutes is not amended. That this may lead to a lack of clarity, can for instance be seen in the directive's definition of an establishment of higher education; it is not phrased very sharply. By using the term 'administrative practice', the provision may be given a wider scope than the institutional framework. Educational institutes may be recognized that do not meet the legal criteria for recognition. This extension may have its consequences. For instance educational institutes that have not been recognized according to legislation (but only on the basis of administrative practice) may not grant legal degrees and academic titles. And that, as 'courses of study' in the directive are defined as being completed by issuing a certificate recognized by the Member State. Since the directive assumes study programmes that are recognized according to national legislation, offered by establishments recognized on the basis of 'administrative practice', additional attention should be paid to the migration flow to study programmes that are not recognized according to legislation. The consequences of study programmes that are not recognized can be far-reaching. Firstly the diploma or certificate's effect for admission to certain professions (*civiel effect*) is lacking. Secondly diplomas and certificates of study programmes that are not recognized cannot be authenticated for use in the home country. By putting an authentication stamp, foreign authorities can be assured that the document is legal. For those reasons, (international) students should know exactly what type of studies they start with. Adequate and full information about the value and status of the educational institute and its study programmes are very important. And this is precisely something that the directive fails to regulate. An opportunity missed; even the proposal for a new directive does not include quality control regarding giving information. It might have forced the Member States and educational institutes to improve quality control regarding information. Now it is being left to the separate Member States and educational institutes.

A number of countries may have a code of conduct that contains safeguards for information to international students, but it remains to be seen whether these suffice. The presupposition is that a code of conduct has a regulatory effect to the extent that desired conduct is forced by seduction and by *naming and shaming* in the case of deviant behaviour. Instead of hard, legal rules, the desired conduct is achieved by soft, alternative rules. However, not only the manner of regulation is important; rules should be set with regard to accountability and supervision. Contrasting the four countries with a code of

conduct (Denmark, Estonia, Ireland and the Netherlands) to countries without a code of conduct (Austria, France and Sweden), leads to the conclusion that codes of conduct do not yield other or better results than legal rules, when we are talking about quality control and positioning of higher education. In Austria and France all institutes for higher education are recognized by national legislation. In Sweden, the institutes may have an autonomous position – more autonomous than in Austria, but the system nevertheless includes approval or consent from government. In both Member States with a code of conduct or without a code of conduct, the responsibility for quality control and accreditation, supervision and evaluation is never a matter of only the government or the sector. Furthermore, the code of conduct is most of all a marketing instrument that intends strengthening the positioning of the educational sector above safeguarding quality control and the interests of international students. In the area of marketing, the Internet is much more important than the codes of conduct, and Member States without a code of conduct successfully compete with each other. The lack of a code of conduct in Austria, France and Sweden does not weaken marketing or positioning of these countries. A code of conduct is essentially a symbol of good intentions regarding quality and positioning. In the countries reviewed in this research, the instrument as such is not powerful enough to seriously prevent improper use. Several of the codes of conduct in the four countries do not contain provisions pertaining to supervision and sanctions, although these would add credibility to the codes. This rather turns the code of conduct into a marketing instrument instead of an instrument to effectively safeguard quality: limited control, small chance of being caught. Even in the case of regulation by legislation of the obligation of giving information about the status and value of the study programme, the educational institutes will try to stretch the limits, will (also) be led by financial motives and will adapt the information they provide to the desired outcomes. However, regulation by legislation may lead to a more effective check on compliance and may impose sanctions on offences (such as deductions from funding). A system of regulation based on legislation, supplemented by a (voluntary) code of conduct that may serve as an instrument for quality control and marketing, seems more realistic. The conduct of educational institutes should be checked more strictly; only self-regulation is not effective enough.

The educational institutes in both countries with a system of agreements, are in a special position. They have an agreement with the immigration authority, without transferring the decision mandate from the immigration authority to the institute. The immigration authority remains the only authorized and responsible body for deciding on applications and renewal of residence permits for purposes of study. The educational institutes merely act as an outpost of the immigration authority. They are the point of contact and carry out all sorts of administrative tasks and checks (completeness of the file, authenticity and valuation of documents of previous education,

payment of tuition fees, checking of sufficient financial means etcetera) to speed up processing time at the immigration authority. As such, no hierarchical relation exists between the educational institutes and the immigration authorities, nor is there any functional management by the immigration authorities, which only supervise at a distance and can only enforce compliance to the provisions in the agreement by suspending or terminating the agreement, as the case may be. In the Netherlands, the Modern Migration Policy Act, which came into force on 1 June 2013, cancelled the system of agreements and elements of the agreement can be found in the sponsor procedure. The criteria as such have not been changed. In this respect, the system of agreements acted in anticipation of regulation by legislation.

International students are usually young persons in a relatively vulnerable position because of having made the choice to study in another part of the world. The Member State or educational institute that admits a student has therefore a duty of care concerning adequate information and support. However, the risk when admitting non-EU students is that educational institutes will let financial motives prevail or that the recognized educational institutes offer study programmes of inferior quality. The result may be that students are being let down and that a country's reputation as an attractive destination for studies may be damaged. For those reasons supervision is required, which can be shaped in the form of instruments for self-regulation. This doctoral research has proved that modernization of regulation by applying two instruments for self-regulation may work properly. The positive effects – although in the case of a code of conduct this cannot always be made tangible – are abundantly clear in the case of an agreement. The research has in no way whatsoever established that self-regulation would have negative effects which would not have occurred in the case of (just) regulation by legislation. For government, the application of self-regulation means a shifting of expenses and costs to the educational institutes. Since this means that the educational institutes will bear the risks, supervision must be regulated adequately. As such, specification and application of the set of instruments for self-regulation and compliance deserve more attention, for instance by including a periodic self-review and public accountability in the form of a report.²² Although designing an admission procedure on the basis of an agreement is very successful, the prominent room for self-regulation by

22 Cf.: Albeda, H., S. van Keulen & L. Bloemers, De effecten van de introductie van een kwaliteitshandvest. Een onderzoek naar de invloed van een kwaliteitshandvest op de kwaliteit van publieke dienstverlening (*The effects of the introduction of a quality charter. A study of the influence of a quality charter on the quality of public services*), TNS NIPO, commissioned by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Amsterdam, July 2007.

means of a code of conduct is exceptional in the Netherlands, as compared to other countries with a code of conduct. Self-regulation requires proper accountability and cannot function without adequate horizontal supervision. The shift of legislation to self-regulation includes an overturn of the system of accountability and supervision. Inspection or assessment by government – or the threat thereof – may work as an incentive for the educational sector to start designing and effectuating self-review. The situation in the other countries selected for review in this doctoral thesis shows as well that there is still much to be gained when discussing this subject.

Geraadpleegde bronnen

- ACVZ, Advies 2007/22, *Profijt van Studiémigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden*.
- ACVZ, Briefadvies, *Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?*
- ACVZ, Advies 2007/23, *Mvv, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning*.
- ACVZ, Advies 2007/24, *Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid*.
- Albeda, H., S. van Keulen & L. Bloemers, *De effecten van de introductie van een kwaliteitshandvest. Een onderzoek naar de invloed van een kwaliteitshandvest op de kwaliteit van publieke dienstverlening*, TNS NIPO, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam, juli 2007.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Kwetsbaarheidsanalyse spionage, Spionagerisico's en de nationale veiligheid*, Den Haag, februari 2010.
- Arbeidsinspectie, *Projectverslag naleving Wav en WML Studenten 2009*, Den Haag, 22 juli 2010.
- Arbeidsinspectie, *Projectverslag naleving Wav en WML Studenten 2010*, Den Haag, 19 mei 2011.
- Asser-Vranken, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Algemeen Deel*, Zwolle 2005, nr. 93.
- Baarsma, B., F.A. Felsö, S.M. van Geffen, J.D.W.E. Mulder & A. Oostdijk, *Zelf doen? Inventarisatiestudie van Zelfreguleringsinstrumenten*, SEO-rapport nr. 664, Amsterdam 2003.
- Baarsma, B., C. Koopmans, J. Mulder, M. de Nooij & C. Zijderveld, *Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*, SEO-rapport nr. 720, Amsterdam 2004.
- Baas, M., *Imagined Mobility. Migration and Transnationalism among Indian Students in Australia*, diss. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2009.
- Barendrecht, M., P. Kamminga & C. van Zeeland, *Gedragscode behandeling letselschade: goede praktijken bij het regelen van schade*, Tilburg 2006.
- Beijers, W.M.E.H., W. Huisman & E. Niemeijer, *Bedrijfscodes: een verkenning onder de honderd grootste ondernemingen in Nederland*, Justitiële Verkenningen 1995, 21 (4), p. 61-87.
- Bemmelen van Gent, E.E. van, *Hoofdstukken zelfreguleringsprocesrecht: private klachtbehandeling en geschillenbeslechting*, Den Haag 2006.
- Bijl, P. de, *Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 1997.

- Birtwistle, T. (red.), *Legal aspects of higher education in an international context: disputes, resolutions, methods and safeguards*, EAIE Occasional Paper 21, Amsterdam 2008.
- Böcker, A. & A.B. Terlouw, *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, WODC, Den Haag 2012.
- Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok, *Grondslagen voor een instrumententheorie, Beleidswetenschap*, 1987-1.
- Bressers, J.Th.A., *Motieven tot zelfregulering*, in: *Milieumanagement: een systematische aanpak voor bedrijven en andere organisaties*, Alphen aan den Rijn 1994, p. 13-25.
- Bressers, J.Th.A. & P.J. Klok, *De verklaring van de effectiviteit van een beleid, deel 2: Instrumententheorie*, in: J.Th.A. Bressers & A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn 1995, p. 138-157.
- Brink, A. van den, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, diss. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam 2004.
- Bruijn, T.J.N.M. de, *Samenwerken in beleidsnetwerken*, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008, p. 299.
- Buurma, H., *Overheidsmarketing*, Utrecht 1993.
- Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, *Eerlijk delen I*, Utrecht, april 2004 en *Eerlijk delen II*, Utrecht, mei 2005.
- Donkers, G.L.A.M., *Zelfregulering als agogisch reflectiekader*, diss. Rijksuniversiteit Groningen, Utrecht 1999.
- Donner, J.P.H., *De relativiteit van zelfregulering*, in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis & J.A.F. Peters, *Overheid en zelfregulering*, Zwolle 1993.
- Driel, M. van, *Zelfregulering: hoog opspelen of thuisblijven*, diss. Universiteit van Utrecht, Deventer 1989.
- Duyn Schouten, F.A. van der, Ch. I. van Hees & A.G.D. Overmars, *The Dutch Code of Conduct for the recruitment of international students*, in: *Handbook Internationalisation of European Higher Education*, juli 2010, suppl. 6, p. 1-17, A 2.1-4.
- Education in Ireland*, 2011-2012.
- Eijlander, Ph., *Overheid en zelfregulering: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?*, Zwolle 1993.
- Eijlander, Ph. & W.J.M. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000.
- Eijlander, Ph. & P. Populier, *Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester?*, Preadviezen Vereniging voor wetgevingsbeleid, Nijmegen 2007.
- Eisele, K., *Externe dimensies van het EU-migratiebeleid – Op weg naar een alomvattende aanpak van migratie voor Europa?*, *Journal Vreemdelingenrecht*, 12/3, oktober 2013, p. 201-210.

- Erp, J.G. van, De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving?, in: Leeuw, F., J. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, Tellen, Toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2007.
- Erp, J.G. van & T. Brandsen, Maatschappelijke controle als reguleringsmechanisme. Groene stroom zonder wettelijke dwang?, *Recht der Werkelijkheid*, 2007.
- Erp, J.G. van, Motieven voor naleving van regelgeving: recente gedragswetenschappelijke inzichten, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J. Polak (red.), *Recht realiseren, Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 1995, p. 15-27.
- Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York: The Free Press 1961.
- Europees Migratienetwerk:
- *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*, Rijswijk, augustus 2012.
 - *Immigration of international students from third countries to Austria*, december 2012.
 - *Immigration of international students to the EU: Ireland*, augustus 2012.
 - *Immigration of International Students to the EU, National Report of Estonia*, 2012.
 - *Immigration of international students to Sweden*, september 2012.
 - *Immigration of International Students to the EU, Study 2012*, juni 2013.
 - *Mobiliteit van derdelanders binnen de EU. De situatie in Nederland*, Rijswijk, juli 2013.
 - *Het aantrekken van hooggekwalficeerde en gekwalficeerde arbeidsmigranten. Beleid en best practices in Nederland*, Rijswijk, september 2013.
- Eurydice, *National system overview on education systems in Europe*, 2011 Edition, Zweden, september 2011.
- Evers, G., *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de wettelijke voorschriften.*, diss. Universiteit van Tilburg, Den Haag 2002.
- Fenger, H.J.M. & P.J. Klok, Beleidsinstrumenten, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008.
- Fernhout, R., 'Buitenlandse studenten en goed onderwijsgedrag', in: A. Böcker, T. Havinga, P. Minderhoud, H. van de Put, L. de Groot-van Leeuwen, B. de Hart, A. Jettinghoff & K. Zwaan (red.), *Migratierecht en rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies. Migration Law and Sociology of Law, Collected Essays in honour of Kees Groenendijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 59-68.

- Fernhout, R., *Vrij verkeer van studenten*, afscheidsrede Radboud Universiteit Nijmegen, 2013.
- Fisher, R. & W. Ury, Ontwikkelde onderhandelingstheorie *Best alternative to a negotiated agreement* (BATNA), in: *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Londen 2011.
- Gaalen, A. van (red.), *Internationalisation and Quality Assurance*, EAIE Professional Development Series for International Educators nr. 4, Amsterdam 2010.
- Galle, J.G.C.M., *Consensus on the Comply or Explain Principle within the EU Corporate Governance Framework: Legal and Empirical Research*, diss. Erasmus Universiteit Rotterdam, Deventer 2012.
- Geelhoed, L.A., *Deregulering, herregulering en zelfregulering*, in: Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis & J.A.F. Peters, *Overheid en zelfregulering*, Zwolle 1993.
- Gestel, R.A.J. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven: naar eigen verantwoordelijkheid binnen kaders*, diss. Universiteit van Tilburg, Den Haag 2000.
- Geul, A., *Pragmatisme en pragmatiek. Perspectieven op beleidsconstructie*, diss. Open Universiteit, Den Haag 2006.
- GHK, *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, Brussel 2010.
- Giessen, I., *Monografieën Privaatrecht 8. Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, Deventer 2007.
- Hailbronner, K. & J. Schieber, Directive 2004/114, in: K. Hailbronner (red.), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*, München 2010, p. 320-321.
- Harten, H.J. van, *Autonomie van de nationale rechter in het Europees recht. Een verkenning van de praktijk aan de hand van de Nederlandse Europeesrechtelijke rechtspraak over de vestigingsvrijheid en het vrijedienstenverkeer*, Utrecht 2011.
- Heffen-Oude Vrielink M. van & T. Brandsen, Brancheorganisaties en gedragscodes: de spagaat van zelfregulering, *Recht der Werkelijkheid*, 2004/2, p. 31-50.
- Hendriks-Cinque, E.M.J. & A.G.D. Overmars, *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*, Europees Migratienetwerk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijswijk 2012.
- Hertogh, M. & P.C. Westerman, *Self-regulation and the future of the regulatory state, International and interdisciplinary perspectives*, Centre for law and governance, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2009.
- Herweijer, M. & F. Fleurke, Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid, in: I.M.A.M. Pröpper & M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer 1992.
- Higgs-Kleyn, N. & D. Kaperlianis, The role of professional codes in regulating ethical conduct, *Journal of Business Ethics* 1999-19, p. 363-374.

- Hof, S. van der, B.J. Koops, R. van Kralingen, C. Prins & E. Schreuders, *Netiquette of Wetiquette. Zelfregulering of overheidsregulering van de elektronische snelweg in Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Centrum voor recht, bestuur en informatie Universiteit van Tilburg, Tilburg 1997.
- Hoogenboom, A., Vrij verkeer van derdelander studenten naar de EU: een mozaïek van rechtsbronnen, *Asiel&Migrantenrecht* oktober 2013 nr. 8, p. 388-396.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008.
- Horst, H. van der, *Een wereld te winnen. Historische aspecten van internationalisering in het hoger onderwijs*, Schiedam 2011.
- Horst, R. van der, P. van der Zeijden & S. Oudmaijer, *Self and co-regulatory practices in the European Union*, EIM, Zoetermeer/Brussel 2006.
- Hovius M, en Kessel, N. van, *Evaluatie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs*, ITS, Nijmegen 2009.
- Hufen, J.A.M. & Koppenjan, J.F.M., Is dit een passend instrument? Bestuurskundige theorievorming en praktische sturings- en -instrumentatievragen, *Bestuurskunde*, 2004, nr. 13, p. 347-357.
- Hulsman, L., *Afscheid van het strafrecht: een pleidooi voor zelfregulering*, Het Wereldvenster 1986.
- INDIAC, *Evaluatie regeling Hoogopgeleiden*, Rijswijk, 22 augustus 2011, p. 7-9.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, factsheet *Werken met buitenlandse studenten 2011*, *Inspecties bij bedrijven die buitenlandse studenten laten werken*, Den Haag 2012.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, factsheet *Werken met buitenlandse studenten 2012*, *Inspecties bij bedrijven die buitenlandse studenten laten werken*, Den Haag 2013.
- Inspectie van het Onderwijs, *Interim-rapport Chinese studenten Hogeschool DOC*, Inspectierapport 2003a, Utrecht 2003.
- Inspectie van het Onderwijs, *Chinese studenten Hogeschool DOC, deelrapport resultaten dossieronderzoek*, Inspectierapport 2003b, Utrecht 2003.
- Inspectie van het Onderwijs, *Chinese studenten aan de Hogeschool DOC: eindrapport*, Inspectierapport 2003c, Utrecht 2003.
- Inspectie van het Onderwijs, *Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding*, Inspectierapport 2005-26, Utrecht 2005.
- Institute of International Education, *English-Taught Master's Programs in Europe: A 2013 Update*, New York, september 2013.
- International Centre for Migration Policy Development, *Admission of third country nationals to an EU member state for the purposes of study or vocational training and admission of persons not gainfully employed*, final report, Brussel, augustus 2000.

- Jong, P.O. de & M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, WODC 225, Den Haag 2004.
- Kabel, J.J.C., Zelfregulering en recht. Basiscriteria voor zelfregulering van reclame in Nederland, *Sociaal Economische Wetgeving* 1983, 30-3, p. 151-165.
- Kaptein, M., H.K. Klamer & J.C.J. ter Linden, *De Integere organisatie. Het nut van een bedrijfscode*, Den Haag 1999.
- Klaver, F.I. & A.W.M. Ode, *Civic Integration and Modern Citizenship. The Netherlands in perspective*, Groningen 2009.
- Klijn, E.-H., *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregele op de herstructurering van naoorlogse wijken*, diss. Erasmus Universiteit, Delft 1996.
- Klok, P.J., *Convenanten als instrument van milieubeleid: de totstandkoming en effectiviteit van acht productgerichte milieuconvenanten en hierop gebaseerde verwachtingen omtrent de effectiviteit van convenanten*, diss. Universiteit Twente, Enschede 1989.
- Klok, P.J., Het overwegen van beleidsinstrumenten, in: A. Hoogerwerf (red.), *Het ontwerpen van beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn 1992.
- Kolk, A., R. Tulder & I. Sloekers, Werken gedragscodes kinderarbeid?, *Economische Statistische Berichten*, 2001, 86 (4295), p. 160-166.
- Kummeling, H.R.B.M. & S.C. van Bijsterveld, *Grondrechten en zelfregulering*, Deventer 1997.
- Lede, C.J.A. van, Het gedrag bepaalt de code, *Justitiële Verkenningen* 1995, 21 (4), p. 26-34.
- Looijestijn-Clearie A., Student Mobility and the Netherlands: Who Pays the Piper?, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 125-137.
- Lubach, D.A., *Beleidsovereenkomsten, Een onderzoek naar juridische aspecten van het gebruik van de overeenkomst als beleidsinstrument door de overheid*, Deventer 1982.
- Mastenbroek, E., *The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*, diss. Universiteit Leiden, Leiden 2007.
- Mei, A.P. van der, Bressol: vrij verkeer van studenten en de bescherming van nationale onderwijsstelsels, *Nederlands Juristenblad* 2010, afl. 33, 1738, p. 2122-2128.
- Meloen, J.D., 'Makkelijker gezegd...': een onderzoek naar de werking van een gedragscode voor uitzendbureaus ter voorkoming van discriminatie, Den Haag 1991.

- Mohammed, A., Instellingen voor hoger onderwijs op de markt. Normen voor investeringen in private activiteiten, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, nr. 25/3, september 2013, p. 183-207.
- Nuffic, *Internationaliseringsmonitor* 2007, 2008 en 2009, 's-Gravenhage.
- Nuffic, *Mobility in Beeld* 2010, 2011 en 2012, 's-Gravenhage.
- Nuffic, *International student recruitment: policies and developments in selected countries: Sweden, Norway and Finland*, Den Haag 2013.
- OECD, *Education at a Glance*, 2011.
- OIM-IOM, *Comparative study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Migration, including an assessment of the conditions and formalities imposed by each Member State for newcomers*, februari 2008.
- Onderwijsraad, *Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid*, Advies 20000309/379, Den Haag 2000.
- Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Studie 20070230/884, Den Haag 2007.
- Oude Vrielink, M., Wanneer is zelfregulering een effectieve aanvulling op overheidsregulering?, in: M.L.M. Hertogh & H.A.M. Weyers (red.), *Het recht van onderop*, Nijmegen: Ars Aequi 2011, p. 61-77.
- Overkleeft-Verburg, G., Zelfsturing en zelfregulering. Over de verhouding van bestuurskunde en (bestuurs)recht, in: *Over bestuur, recht en informatisering. Opstellen aangeboden aan I.Th.M. Snellen*, Lelystad 1998, p. 253-270.
- Overmars, A.G.D., De Studentenrichtlijn: eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland), *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 5 & 6, p. 251-256.
- Overmars, A.G.D., Gedragscode hoger onderwijs: de sector maakt (zelf) schoon schip. Met succes?, *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 7, p. 342-350.
- Overmars, A.G.D., Effecten van gedragscodes: twee recente cases, *Bestuurswetenschappen*, nr. 65-4, augustus 2011, p. 14-31.
- Overmars, A.G.D., Europees beleid voor hoger onderwijs, *Openbaar Bestuur*, jaargang 22, nr. 11, november 2012, p. 14-19.
- Overmars, A., EMN-rapport: succesvolle migratie naar Nederland op basis van het verblijfsdoel 'studie', *Jaarnaal Vreemdelingenrecht*, maart 2013, nr. 1, p. 25-33.
- Overmars, A.G.D., Richtlijn 2004/114/EG, in: *Sdu Commentaar Europees Migratierecht*, Sdu Den Haag 2013, p. 599-647.
- Overmars A., Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

- Peppel, R.A. van de, *Naleving van milieurecht. Toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*, diss. Rijksuniversiteit Groningen, Deventer 1995.
- Petersen, A. van & F. van Vree, *Randvoorwaarden voor zelfregulering. Het veld aan het roer*, Research voor Beleid nr. 2, 2005.
- Ploeg, T.J. van der, H.J. de Ru & J.W. Sap, *In plaats van overheid: recht scheppen door particuliere organisaties*, Zwolle 1995.
- Pröpper, I.M.A.M. & M. Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer 1992.
- Ringeling, A.B., *De instrumenten van het beleid*, Samson, Alphen aan den Rijn 1983.
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & G.H. Scholten, *Openbaar bestuur, organisatie, beleid en politieke omgeving*, Alphen aan den Rijn 1996.
- Scheltema, M.W., *Effectiviteit van privaatrechtelijke regulering: is dat meetbaar?*, oratie, Den Haag 2012.
- Schlossels, R.J.N. en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 2012.
- Schooten-van der Meer, J. van, *Regelvorming in de rechtsstaat: een onderzoek naar de legitimering en de werking van het moderne recht en de alternatieve reguleringsvormen*, diss. Universiteit van Twente, Enschede 1998.
- Schram, F., *Het sturen van de samenleving: mogelijkheden van een beleidsinstrumentbenadering. Spoor Veranderingsmanagement, Rapport D/2005/10106/028*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven 2005.
- Schultz, M., M. van Twist & H. Geveke, *Besturen in Commissie, een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag 2006.
- Senden, L.A.J., *Alternatieve normering in de EU*, in: Westerman, P.C. & A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag 2008, p. 125-156.
- SEO, *De arbeidsmarktpositie van studenten met buitenlandse achtergrond*, in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Amsterdam november 2006.
- SEO, *Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van Nederland bij het aantrekken van kennismigranten*, in opdracht van ministerie van Economische Zaken, Amsterdam april 2010.
- SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden, *Rapport wettelijke ondersteuning zelfreguleringsafspraken*, publikatienr. 89/20, Den Haag 1989.
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, oratie Tilburg, Alphen aan den Rijn 1987.
- Stamhuis, J.N., *Conflicting interests in corporate regulation*, diss. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2006.
- Strik T., *Besluitvorming over Asiel- en Migratierichtlijnen. De wisselwerking tussen nationaal en Europees niveau*, Den Haag 2011.

- Strik T., Het vrije verkeer van derdelanders: van ideaal naar bittere noodzaak, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 99-111.
- Student mobility in Danish higher education 2008/09 en 2009/10.*
- Terlouw, A.B., *Angst en regelgeving. Onderscheid door de overheid op grond van nationaliteit, afkomst en religie*, rede Radboud Universiteit Nijmegen, 2009.
- Toorn, M. van den & P. Wierenga, *Het parlementaire jaar in wetten en regels*, Den Haag 2003.
- Veerman, G.-J., D. de Kok & B.J. Clement, *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag 2012.
- Veltkamp, B.M., *101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten*, derde druk, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.
- Verberk, S. & J. van Erp, Certificering als instrument voor naleving van regelgeving, kansen en risico's, *Openbaar Bestuur, tijdschrift voor beleid en organisatie & politiek*, 2002, 12 (4), p. 2-5.
- Wassenaar, F., Vraag & antwoord: Is er een maximale studieduur voor studenten uit derdelanden?, *Asiel&Migrantenrecht* 2010, nr. 2, p. 98-99.
- Westerman, P.C., De onmogelijkheid van deregulering, *NJB* 2006 (3), p. 132 e.v.
- Westerman, P.C. & A.R. Mackor (red.), *Vormen van (de?)regulering*, Den Haag 2008.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*, Rapporten aan de regering, SDU Uitgeverij, Den Haag 1992.
- Weyers, H. & J. Stamhuis (red.), *Zelfregulering, Recht der Werkelijkheid, Vereniging voor de Sociaalwetenschappelijke bestudering van het recht*, jrg. 24, nr. 3, 2003.
- Wiesbrock, A., *Legal Migration to the European Union. Ten Years After Tampere*, diss. Universiteit Maastricht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009.
- Witteveen, W.J., I. Giesen & J.L. de Wijkerslooth, *Alternatieve regelgeving: preadviezen*, Deventer 2007.
- Zoontjens, P.J.J. & A.J. Nijssen 'De universiteit': *Onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels*, , Sardes, Utrecht 26 januari 2010.
- Zouridis, S., *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*, Den Haag 2009.
- Zwaan, P.J., *Struggling with Europe. How initiators of horizontal forms of governance respond to EU formal rules*, diss. Wageningen Universiteit, Wageningen 2012.

Kamerstukken en besluiten

Kamerstukken II 1990/1991, 22 008, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1992/1993, 22 800 VI, nr. 4.
Kamerstukken II 1995/1996, 24 480, nrs. 1-2.
Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 7.
Kamerstukken II 1999/2000, 27 008, nr. A.
Kamerstukken II 2003/2004, 24 036, nr. 284.
Kamerstukken II 2003/2004, 29 279, nrs. 1 en 9.
Kamerstukken II 2004/2005, 29 800 VIII nr. 72.
Kamerstukken II 2005/2006, 30 573, nr. 1.
Kamerstukken II 2007/2008, 30 573, nr. 10.
Kamerstukken II 2008/2009, 31 731, nrs. 1 en 2.
Kamerstukken II 2008/2009, 31 821, nr. 41.
Kamerstukken II 2009/2010, 32 052 nrs. 3 en 6.
Kamerstukken II 2010/2011, 28 638, nr. 50.
Kamerstukken II 2012/2013, 22 452, nr. 34, bijlage.
Kamerstukken II 2012/2013, 30 573 nr. 110.

Stb. 2002, 302.
Stb. 2006, 458.
Stb. 2008, 146.
Stb. 2009, 264.
Stb. 2010, 307.

Stcrt. 2003, nr. 18.
Stcrt. 2005, nr. 124.
Stcrt. 2006, nr. 84.
Stcrt. 2006, nr. 154.
Stcrt. 2008, nr. 124.
Stcrt. 2008, nr. 132.
Stcrt. 2008, nr. 176.
Stcrt. 2009, nr. 63.
Stcrt. 2009, nr. 17361.
Stcrt. 2011, nr. 6602.
Stcrt. 2013, nr. 2529.

Jurisprudentie*Europa*

HvJ EU zaak 48/75, *Royer, Jur.* 1976, p. 497.
HvJ EG zaak 143/83, *Jur.* 1985, p. 434.
HvJ EU zaak C-295/90 d.d. 7 juli 1992.

HvJ EU zaak C-9/92, *Commissie t. Griekenland*, *Jur.* 1993, p. I-4467.
HvJ EU zaak C-220/94, *Jur.* 1995, p. I-1598.
HvJ EU zaak C-433/93, *Commissie t. Duitsland*, *Jur.* 1995, p. I-2303.
HvJ EU gevoegde zaken C-58/95, C-75/95 etc., *Galotti e.a.*, *Jur.* 1996, p. I-4345.
HvJ EU zaak C-197/96, *Commissie t. Franse republiek*, *Jur.* 1997, p. I-1489.
HvJ EU zaak C-207/96, *Commissie t. Italië* [1997] ECR I-6869.
HvJ EU zaak C-57/07, *Commissie t. Luxemburg*, 6 december 2007.
HvJ EU zaak C-336/97, *Commissie t. Italiaanse Republiek*, *Jur.* 1999, p. I-3771.
HvJ EU zaak C-340/96 van 22 april 1999.
HvJ EU zaak C-73/08, *Bressol*, 13 april 2010.
HvJ EU zaak C-568/10, PbEU C 55/19 d.d. 19 februari 2011 (niet gepubliceerd).
HvJ EU zaak T-568/10, via <http://curia.europa.eu/>.
HvJ EU zaak C-508/10, *Commissie t. Nederland*, 26 april 2012.
HvJ EU zaak C-15/11, *Sommer*, 21 juni 2012.
HvJ EU zaak C-491/13, *Ben Alaya*, 13 september 2013.

EHRM 10 januari 2012, *Case of G.R.v the Netherlands* (Application no. 22251/07).

Nederland

Hoge Raad 8 februari 2008, C06/261HR, ECLI:NL:HR:2008:BC3880.
Hoge Raad 14 december 2012, 11/03521, ECLI:NL:HR:2012:BX8351.

Gerechtshof Den Haag, 26 april 2011, 200.063.360/01, ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ4781.

ABRvS 4 april 2012, 201100107/1/V6, ECLI:NL:RVS:2012:BW0763.
ABRvS 4 april 2012, 201105832/1/V6, ECLI:NL:RVS:2012:BW0804.
ABRvS 9 oktober 2012, 201008782/1/V1, ECLI:NL:RVS:2012:BY0145.
ABRvS 28 november 2012, 201203733/1/V6, ECLI:NL:RVS:2012:BY4427.
ABRvS 23 januari 2013, 201204103/1/V6 m. nt. T. de Lange, ECLI:NL:RVS:2013:BY9242.

Rb. Zwolle, vzw. sector bestuursrecht, 24 januari 2006, Awb 05/2245 en Awb 05/2246.

Rb. Den Haag, vzw. sector civielrecht, 3 april 2006, KG 06/198.
Rb. Utrecht, 25 april 2007, HA ZA 06-1251, ECLI:NL:RBUTR:2007:BA7812.
Rb. Den Haag zp Amsterdam, 6 maart 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BH8906.
Rb. Den Haag zp Amsterdam, 16 april 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI2051.
Rb. Den Haag zp Amsterdam, 21 april 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BI2065.
Rb. Den Haag zp Haarlem, 11 mei 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BL9291.
Rb. Den Haag zp Arnhem, 10 juli 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ4323.

- Rb. Den Haag zp Dordrecht, 1 september 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK5010.
- Rb. Den Haag zp Amsterdam, 15 oktober 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BK0255.
- Rb. Den Haag, 3 februari 2010, 334949, HA ZA 09-1192, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL1862.
- Rb. Den Haag zp Rotterdam, 16 februari 2010, AWB 08/44307, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL9058.
- Rb. Den Haag zp Rotterdam, 5 maart 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL7190.
- Rb. Arnhem, 23 september 2010, AWB 10/1805, ECLI:NL:RBARN:2010:BN8128.
- Rb. Den Bosch, vzr. sector civielrecht, 28 april 2011, KG ZA 11-108.
- Rb. Den Haag zp Haarlem, 1 november 2012, AWB 12/13434, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY3248.
- Rb. Den Haag zp Arnhem, 27 november 2012, AWB 12/9773, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY6973.
- Rb. Den Haag zp Arnhem, 22 januari 2013, AWB 12/15306.
- Rb. Den Haag, zp Middelburg, vzr. Vreemdelingenkamer, 27 februari 2013, AWB 13/2601.
- Rb. Den Haag, zp Amsterdam, 14 mei 2013, AWB 12/18734, ECLI:NL:RBAMS:2013:2759.
- Rb. Den Haag, zp Amsterdam, 8 oktober 2013, AWB 13/18088.
- Rb. Den Haag, 3 december 2013, 09/993014-13, ECLI:NL:RBDHA:2013:16568.
- Rb. Den Haag zp Haarlem, 20 december 2013, AWB 13/18066, ECLI:NL:RBDHA:2013:18277.

CBb, 22 maart 2013, Awb 12/948, ECLI:NL:CBB:2013:BZ8468.

CBHO, 2009/06.

Frankrijk

CE 11 maart 1988, *Min. de l'intérieur c/EL HASNI*, req. No. 173227.

CE 20 juni 1997, *RAHARIVELO*.

CE 19 maart 1998, *M.ZEROUALE*.

Websites en digitale bronnen

Buiten Europa

http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>

<http://www.arwu.org/>

www.equator-principles.com

Europa

www.bit.ly/strategie-vassiliou
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
www.coc.eu
<http://www.europarl.europa.eu/>
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/305&format=HTML&aged=1&language=NL&guiLanguage=en>
http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/conduct_en.htm
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131104IPR23616/html/Making-the-EU-more-attractive-to-foreign-students-and-researchers>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0114:NL:NOT>
http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2012/04/Study_Mobile_Talent_Engl.pdf
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/
<http://www.cy2012.eu/index.php/en/political-calendar/areas/justice-and-home-affairs/annual-european-migration-network-conference>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0114:NL:NOT>
<http://www.university-autonomy.eu/countries/austria/>
<http://ec.europa.eu/immigration/>
<http://www.university-autonomy.eu/countries/austria/>
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/>
www.fve.org/news/publications.php
www.ace-cae.org/public/contents/index/category_id/206/language/en

Nederland

<http://www.internationalstudy.nl/>
<http://nos.nl/artikel/575696-alhuraa-universiteit-in-opspraak.html>
<http://www.hogeschoolrotterdam.nl/hogeschool/nieuws/hr-nieuws/state-ment-opleiding-media-design-en-communicatie>
www.migratierecht.nl
<http://www.cpb.nl/publicatie/de-economische-effecten-van-internationalisering-het-hoger-onderwijs>
<http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2012/20121116-binding-internationaal-talent.aspx>
<http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2013/make-it-in-the-netherlands.aspx>
<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/nieuws/2013/11/23/bussemaker-wil-internationale-studenten-aan-nederland-binden.html>
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/23/make-it-in-the-netherlands.html>

<https://www.aivd.nl/onderwerpen-0/spionage-0/@2003/spionagerisico%27/>
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/989666/2010/04/01/Buitenlandse-studiebol-kan-spion-zijn.dhtml>
<http://www.depers.nl/binnenland/490876/Let-op-buitenlandse-studenten.html>
<http://www.nd.nl/artikelen/2010/juni/28/universiteit-spionage-zaak-overheid>
www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel
<http://www.ind.nl/Zakelijk/studie/HBO-WO/Rechten-en-plichten-erkend-referent/Pages/default.aspx>
<http://www.ind.nl/Zakelijk/Openbaarregister/Pages/default.aspx>
<http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>
<http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/stenden-hogeschool.html>
<http://www.hogeschoolrotterdam.nl/hogeschool/nieuws/hr-nieuws/state-ment-masterdiplomas-hogeschool-rotterdam>
<http://www.immigratiedienst.nl/nieuws/2011/leges-reguliere-vergunningen-per-1-juli-2011-meer-kostendekkend.aspx?cp=110&cs=46613>
<http://www.lsvb.nl/actueel/persbericht/eerlijke-voorlichting-komt-te-laat-voor-scholieren>
<http://www.internationalstudy.nl/documenten/Evaluatie%20gedragscode%20internationale%20student.pdf>
<http://www.nuffic.nl/international-students/how-to-prepare/visas-and-permits/long-stay-visa/nuffic-certificate-for-chinese-students/nuffic-certificate-for-chinese-students>
<http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>
<http://www.studyinholland.nl>
<http://www.transfermagazine.nl>
<http://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/jet-bussemaker/web-log/einde-aan-gesjoemel-met-naam-universiteit.html>
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/globalisering/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-804-pb.htm>

Frankrijk

<http://www.campusfrance.org/en/page/educational-costs>
<http://www.liberation.fr/societe/01012301898-paris-xiii-dupee-par-des-etudiants-chinois>
<http://www.leparisien.fr/faits-divers/les-etudiants-etaient-des-clanderstins-09-09-2011-1599020.php>
<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/09/18/01016-20110918ARTFIG00259-des-filieres-piegent-les-etudiants-etrangers.php>
<http://www.globalvis.com/the-toubon-law/>
<http://www.franceinfo.fr/france-societe-2009-04-15-universite-de-toulon-vrai-traffic-pour-faux-diplomes-279204-9-12.html>

http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/05/05/trafic-de-diplomes-enquete-a-l-universite-de-toulon_1189071_3224.html
http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/05/21/universite-de-toulon-laroussi-oueslati-revoque-de-la-fonction-publique_1361324_3224.html
<http://www.senat.fr/rap/r04-446/r04-4461.pdf>

Estland

<http://www.studyinestonia.ee>
<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXXXX14&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=v%E4lismaalaste+seadus>
http://www.ern.ee/images/dokumendid/rahvusvahelistumine/agreement_best_practices.pdf
http://www.kapo.ee/cms-data/_text/138/124/files/kapo-aastaraamat-eng-v-1.pdf

Denemarken

<http://www.studyindenmark.dk/>
<http://www.dkuni.dk/Internationalt/Code-of-Conduct>
http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/studies/post_secondary_education.htm

Ierland

<http://www.studyinireland.ie>
<http://www.educationinireland.com/en/how-do-i-apply-/check-tuition-costs-scholarships/fees-for-non-eu-students/non-eu-undergraduate-tuition-costs.html>
<http://debates.oireachtas.ie/dail/2010/06/03/00021.asp>
<http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Guidelines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf/Files/Guidelines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf>
<http://www.qqi.ie/Downloads/Consultation/Green%20Papers/Green%20Paper%20-%20Section%204.4.pdf>
<http://www.nqai.ie/internationalisation.html>
<http://news.sedacollege.com/news/97-new-body-to-oversee-quality-of-education-in-ireland>

Oostenrijk

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/I/I_00952/fname_040777.pdf
http://www.oead.at/welcome_to_austria/university_preparation_programmes/EN/
<http://www.bmwf.gv.at/startseite/hochschulen/>
<http://www.grants.at>

Zweden

<http://www.studyinsweden.se/How-To-Apply/Fees-and-costs/>
www.workinginsweden.se
<http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>
<http://www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf>
www.emnsweden.se/download/18.1a85a2ac12f1f9b06e18000782/SWEDEN+National+Report+Circular+Migration_Dec2010.pdf
http://www.migrationsverket.se/info/studera_en.html
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-19931153-om-redo_sfs-1993-1153/
http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24%7BOOHTML%7D=sfst_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfsr_err&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&BET=1993%3A100
<https://lagen.nu/dom/mig/2009:5>

Overig

Aanbeveling van de Commissie van 9 december 1996, 96/733/EG: milieu-convenanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen, Pb EG 1996, L 333/59 en COM 96/561.

Aanwijzingen voor convenanten: praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen en convenanten van de rijksoverheid, Ministerie van Justitie, Den Haag 1998.

Aanwijzingen voor de regelgeving, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992.

Circulaire van het ministerie van Onderwijs en het ministerie van Binnenlandse Zaken van 12 mei 2000, nr. NOR : INT/D/00/00111/C.

COM(2002) 548 def.

COM(2011) 587 definitief, Brussel, 28 september 2011.

Co-operative approaches to regulation (een gedragscode voor convenanten), OESO, Public management studies (PUMA/REG) 1997-2, pag. 33-34.

Handreiking gedragscodes, Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid, Den Haag 2006.

Handleiding wetgeving en Europa, Ministerie van Justitie, Den Haag 2009.

In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest. Een invoeringsplan voor overheidsorganisaties, Burgerlink, Den Haag april 2009.

Interinstitutioneel Akkoord – Beter Wetgeven, PbEU 2003/C 321/01 nr. 22.

Inventarisatie zelfreguleringsinstrumenten, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2002.

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Recht, vrijheid en veiligheid in Europa sinds 2005: een evaluatie van het programma van 's-Gravenhage en actieplan, SEC (2009) 765 definitief, Brussel, 10 juni 2009.

Mededeling van de Europese Commissie 'De rol van de universiteiten in het Europa van de kennis', 5 februari 2003 COM (2003).

Menting, M., *Terra incognita: de functies van gedragscodes in het privaatrecht. Een verkennend empirisch onderzoek*. Scriptie Research Master in Law, Universiteit van Tilburg, Tilburg 2011.

Ontwerpverslag Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten (herschikking), (COM(2013)0151 – C7-0080/2013 – 2013/0081(COD)), (2013/0081(COD)), 3 juli 2013.

Persberichten van de Commissie met kenmerk IP/07/1788 van 28 november 2007.

Persberichten van de Commissie met kenmerk IP/12/1388 van 18 december 2012.

Raad van de Europese Unie 16142/13 (limite), 18 november 2013.

Resolutie van de Raad van 7 oktober 1997 over milieuconvenanten, Pb EG 1997, C 321/6.

Volkskrant, 1 november 2012: Helft Chinese massagesalons in werkelijkheid illegale bordelen.

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten [herschikking], COM(2013) 151 definitief.

Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten.

The Global Talent Competitiveness Index 2013, INSEAD, Singapore, november 2013.

Wetgeving en zelfregulering: een vergelijkende studie inzake overheidsregulering en zelfregulering als middel tot bescherming van de consument, Kamer van Koophandel 1984.

Zelfregulering in de reclamesector in de EU, Directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming EU, Brussel, juli 2006.

Bijlagen

- A. Overzicht vragen en reacties enquête ministeries van Onderwijs EU-lidstaten
- B. Overzicht vragen en reacties Europees Migratienetwerk
- C. Nederland:
 - Convenant mvv
 - Convenant vvr
 - Gedragcode 2006
 - Gedragcode 2009
 - Gedragcode 2013
- D. Frankrijk:
 - Convenant
- E. Estland:
 - Gedragcode
- F. Denemarken:
 - Gedragcode universiteiten
 - Gedragcode hoger beroepsonderwijs
- G. Ierland:
 - Gedragcode

**A. Overzicht vragen en reacties enquête ministeries van Onderwijs
EU-lidstaten**

Overzicht vragen en reacties enquête ministeries van Onderwijs EU-lidstaten

Question	Denemarken	Duitsland ¹	Eiland	Ierland	Litland	Litouwen	Oostenrijk	Polen	Portugal	Slowakije	Zweden
1 Please give the reference number, the title, the serial number and the publication date of the law, national decree or government regulation to implement the Student Directive in your country.		Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG), geändert durch Artikel 1 Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und Asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I S. 1970), latest Version from 23. Juni 2011 (BGBl. I S. 1266) www.gesetze-	Aliens Act (Valstsma-lasie saadus), passed 09 December 2009, RT I 2010, 3, 4 Reference to the translated act: http://www.iag.al- text.ee/land-me-baasfleksitas-p?loc=leik&dok=XXXXXX14&keel=en&pg=1&tp=RT&y=%E4lsma-lasie+saadu s.	N/A	References to Student Directive Are given in the following national acts: -29.10.1998 Law 'Education Law', published on 17.11.1998, last amendments on 15.12.2011. -02.11.1995 Law on Institutions of Higher Education, published on 17.11.1995, last amendments on 15.12.2011. -10.10.2006 Cabinet Regulations No. 846 Regulations on requirements, criteria and procedures for admis-sion to study pro-grammes, pub-lished on 27.10.2006.	Reference number: No. IX, Title: REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON THE LEGAL STATUS OF ALIENS. Serial number and publication date: 8 December 2011 – No 1786. http://www3.lrs.lt/ls/ine3dokpales.kasnowdoc_lrp_jd=416015.	Niederlassungs- und Aufenthalts-gesetz, Federal Law Gazette I No. 100/2005 (Etabl-ishment and Residence Act, available only in German)	Council Directive 2004/114 was transposed to the Act of 13 June 2003 on For- eigners (Consoli- dated text Journal of Laws of 2006, No 234, item 1694, as amend- ed) by the Act of 13 April 2007 amending the Act on Foreigners and other acts (O.J. of 2007, No 120, item 818).	The Directive was implemented through Law 23/2007 dating of the 4th of July 2007 (Lei 23/ 2007, de 4 de Junho): http://www.sef.pt/ documentos/6/NOVAS%20LEI%20ESTRANGEREI%20OS.pdf English versions: http://www.sef.pt/portal/10/EN/asp/legislacao/legislacao_data.asp?x2Id_linha=475140	(1) Act No. 131/2002 Coll. on Higher Education Institutions, and on amending and supplementing certain other laws as amended (amendment No. 36, 3/2007 Coll. published 9. VIII. 2007): http://www.zbierka.sk/zazpredpis/defaul.aspx?PredpisID=207615&fileName=z207-00363-0207615&Rocnik=z2007	The conditions for being granted a residence permit for academic studies are stipu- lated in the Aliens Ordinance, Chap- ter 4 Section 5. The general main rules for entering and staying in Sweden shall be met as well (e.g. a valid passport, applying for and being granted the residence permit before entering Sweden).

¹ Duitsland is medio 2011 gebruikt als testcasus en heeft om die reden een vragenlijst toegezonden gekregen die iets afwijkt van de latere definitieve enquête. Mede om die reden passen de gegeven antwoorden niet geheel in dit format of zijn sommige vragen niet aan Duitsland voorgelegd, zodat de antwoorden ook ontbreken.

			parliament.	put forward proposals for implementation of the conditions of the Directive.	available at http://www.lms.gov.ie/en/INIS/Guide-lines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf Files/Guide-lines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf The Irish government is currently establishing a new Qualifications and Quality Assurance agency which will introduce a Quality Mark for colleges recruiting international students. This will include a Code of Conduct for international student recruitment, integrating many of the practices currently subscribed to by	tailor of the Directive.	conditions of the Directive.	conditions of the Directive.	and Public Administration in order to provide public consultation.	these laws are debated in Parliament.	educational institutions advised on the Implementation of the Directive Other interministerial comments procedure was carried out.	authorities and other bodies. Shortly after the Ministry of Foreign Affairs wrote a report, published in the Ministry publications series (Departementsserien), DS 2005:36. On March 16, 2006 the same Ministry sent a Government's bill (proposition) to the Swedish Parliament (Regeringens proposition 2005/06:129, Genomförande av EG-direktivet om övervakning av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier). Information on law-making is available on http://www.regeringen.se/sb/d/93952a/86405 .
--	--	--	-------------	--	--	--------------------------	------------------------------	------------------------------	--	---------------------------------------	---	--

5	Can you explain your answer at Q4? What kind of regulations or practices do exist?	The higher education institutions in Denmark have developed two codes of conduct: The eight universities have agreed on a code of conduct for offering university programmes to international students. The code of conduct is a supplement to existing Danish legislation.	-	that welcome international students have organised information flows to provide relevant information to the interested parties.	The Irish higher education institutions have developed a voluntary code of conduct for institutions recruiting international students – Provision of Education to International Students: Code of Practice and Guidelines for Irish Higher Education Institutions. It was published by the Irish Higher Education Quality Network in 2009 and is a	-	-	In Lithuania the higher education institutions have developed their own autonomy that contains a code of conduct with exact higher education institution rules regarding recruitment, information provision, accreditation of programmes admission criteria for third-country nationals. http://www.3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaies.ka.showdoc_1?p_jd=366717 . Correction: Every higher education institution has own rules regarding recruitment, information provision and ad-	ENIC NARIC AUSTRIA	Not available.	-	There exist some guides for international students published by the HEIs and Slovak Academic Information Agency: E.g.: http://www.saa.sk/_user/doc/umensipublikacie/_intl_students_guide_2010.pdf , http://www.uniba.sk/files/admin/user_upload/editions/ENG_web/international_relations/erasmus_broschure.pdf , http://www.unilag.sk/english/studgui/de/guide.html , http://www.thy.umb.sk/a/pp/cms/File.php?display=ak&ID=493 , http://www.ies.stuba.sk/pdf/forForeignStudents/Guide.pdf	Not considered to be answered by the Migration Board. There is no real Code of Conduct in Sweden like the one you have! The Netherlands, but there are ongoing discussions. The Swedish rectors conference are definitely interested in the matter and they have extended an older recommendation about recruiting students nationally to cover also international recruitment.	I contains a lot of information regarding education and also has links to the Migration Board's website.
---	--	---	---	---	--	---	---	---	--------------------	----------------	---	--	---	--

		http://www.dkuni.dk/international/-/media/A3FA4A4-A23A7511EF8D2EE17B0ashx The University Colleges and Academies of Professional Higher Education have also developed a Code of Conduct: http://www.uct.dk/da/indlages/stories/international/code_of_conduct_eng.pdf				voluntary code to which the majority of Irish Higher education institutions have subscribed. It is available at http://www.ihqn.ie/files/upload/Fil6/HEON_62439738.pdf .		mission criteria for third-country nationals. These rules are not codes of conduct.				http://www.uct.sk/document/GUIDE_studentsEN.pdf	
6	What was the reason to transpose the Student Directive into government regulations in your country, and not (partially) into	-	Government regulation was favoured above regulation by the educational institutes. Other parts of the students directive had	All issues concerned to aliens staying in Estonia are regulated in the Aliens Act. This is the reason why Student Directive was	N/A	To promote the recruitment of international students.	-	Austrian higher education institutions do not act autonomously in admission matters/ procedures.	The reason to transpose the Directive to the Act on Foreigners is the above mentioned act determines rules and conditions of entry into, stay in and departure	In Portugal visas are a matter that is of the responsibility of the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Foreign Affairs. Higher Education Institutions have been	-	May not have understood the question but hopefully you find a part of the answer above (under Q3 and Q4). Higher education institutions are not	

	regulation by the higher education institutions (self-regulation) as well? Please skip this question if you have answered 'Yes' in Q4.	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions.	to be transposed in law.	transposed into the alien's educational law/regulations.	Not quite applicable. But the current (and probable future practice (under the upcoming Qualification and Quality Assurance Bill) includes both government and institutional supervision.	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions.	The higher education institutions themselves supervise compliance.	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions.	from the territory of the Republic of Poland.	developing good practices in trying to facilitate this process as much as possible, but there is no specific regulation.	The higher education institutions themselves supervise compliance.	competent authorities regarding the procedure on residence permit.
7	In what way is supervision of compliance with the conditions of the Student Directive organised in your country?	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions.	Government supervises compliance.	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions. Note: Residence permit applications are submitted to the embassy who forwards these to the Police and Boarded Guard for processing. Certain conditions for the residence permit are checked by the education institutions (i.e. sufficient knowledge of	Not quite applicable. But the current (and probable future practice (under the upcoming Qualification and Quality Assurance Bill) includes both government and institutional supervision.	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions.	The higher education institutions themselves supervise compliance.	Supervision has been arranged partially by government and partially by the higher education institutions.	Competent public authority (in I-instance – voluntary, in II-instance Head of the Office for Foreigners – immigration authorities) assesses during processing the application whether a third-country national meets conditions for granting them a residence permit for the purpose of studies. Higher education establishments have their own rules concerning recruitment and graduation requirements.	Higher Education Institutions (HEI) send a letter confirming the student has been accepted in a specific higher education course, has paid its tuition fees and indicating what will be the supposed duration of the student stay in our country for this purpose. This acceptance must be annually renewed and will be followed by our Border Authorities (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras). HEI also frequently assist students with national formality requirements.	The higher education institutions themselves supervise compliance.	About the higher education institutions, please see under Q4 and Q6. If the Migration Board has rejected the application the decision may be appealed to a Migration Court. The Court's decision may be appealed to the Migration Court of Appeal, provided the latter issues a leave of appeal.

[illegible]

9	The residence permit of a foreign student granted for studies in higher education may not be extended or may be withdrawn in case the international student does not show satisfactory results in accordance with national legislation or administrative practice. In what way has this condition of administrative practice been transposed in your country?	It is a condition for the residence permit that students are active and enrolled in the educational programme. If this is not the case, the Immigration Service can revoke the student's residence permit. The educational institution is obliged to inform the Immigration Service if the student is not actively following the educational programme.	X	According to the Aliens Act § 170(1) a residence permit for study may be issued to an alien for a period of up to one year but not longer than the estimated duration of the studies. (2) The temporary residence permit for study may be extended by one year at a time if an alien continues his or her studies. And according to the § 173 of the same act, a temporary residence permit for study shall be annulled if a student has terminated his or her studies or has failed to perform to a significant extent an obligation arising from Aliens Act or	Student registration with the Immigration authority (GNIB) is on an annual basis. Second and subsequent registration requires confirmation from the college that the student is making verifiable academic progress and has progressed to the next year of the course'. Further detail see: http://www.iris.gov.ie/en/INIS/Guidelines%20for%20Colleges%20-%20August%202011.pdf	-	A temporary residence permit may be provided that the alien meets the conditions set in paragraph 1 of Article 26 of this Law and submits documents confirming that he has not been removed from the lists of students, pupils, participants in internship programmes, in-service or vocational training or that, when studying, he complies with the restrictions to have been invited to undergo in-service training. Upon the termination of the study period or discontinuation of studies, an alien must depart from the Republic of Lithuania.	http://www3.lrs.lt/plis/inter3/dokpaies/ka/showdoc_1?p_d=416015 .	The study progress certificate (Sudener-folgsnachweis) is regulated by law. It consists of 3 elements: Certificate of performance (at least 16 ECTS per year), length of study programme, possible change of study programmes.	Pursuant to article 57 (1a) of Act on Foreigners a foreigner shall be refused a subsequent residence permit for a fixed period for the purpose of studies also if he/she has failed to complete the year of studies and has not obtained a conditional entry for another year or semester of studies. Standards for acceptable progress in the studies are regulated and assessed by higher education establishments, which decide whether the student is able to complete the year of studies or can be granted a conditional entry for another year or semester of studies.	The law refers that the residence permit may be cancelled or withdrawn when the students do not show any progress in their studies with positive results (Article 95, al. c) of Law 232/2007). This is also mentioned in p. 6 point 3.5 footnote 14 of the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Directive 2004/714/EC on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (COM(2011) 587 final).	Student may be expelled from the study as a result of failure to meet requirements following from the study programme and the study rules of the higher education institution. HEI is obligated to forward this information to the Police. Thus the reason for residence permit is terminated.	As mentioned initially The Aliens Ordinance, Ch. 4 Sec 2, stipulates acceptable study progress as a condition for an extension of the residence permit. However the level is not statutory regulated. The Migration Court of Appeal decided the following standards on February 6, 2009 (UM 2446 and 4691-08, MIG 2009-5). First academic year 15 ECTS, the second 22.5 ECTS and for third and following years 30 ECTS. This changed established practice. The requirements were higher before. (This verdict is not applicable to the requirements that the education institutions may have). Regarding withdrawal. The new provision mentioned above is not applicable on the basis of study progress.
---	---	---	---	--	---	---	--	---	--	---	--	--	--

10	What was the average duration in your country for processing an application for a residence permit by students from outside the EU in 2005 and 2010 in weeks (approximately)?	-	These figures are not available.	Exact data not available. The overall general processing time for all types of residence permit is in average 1 month. In 2005, the maximum time for handling the correctly fulfilled application was 12 weeks (3 months), in 2010 respectively 8 weeks (2 months).	N/A	-	Information is not available.	In 2005 and 2010 the average duration was at the most 12 weeks.	We do not monitor the duration of procedures for granting residence permits for fixed period of time. However we can assess that the average duration is approximately 2,5 month.	Law 23/2007 refers under article 82° a 60 day deadline, but, as mentioned in O1, Portaria 208/2008, a maximum delay for the decision on a visa is established to 30 days for students participating in European Union Programmes promoting mobility to the European Union or to Community of Countries of Portuguese Language.	In 2005 the average duration was 8 weeks and in 2010 the average duration was 3 weeks.	2005: Totally 6 weeks, 4 weeks (processing time at the Migration Board). Note: The figures above do not separate academic studies from other kind of studies. 2010 (first time application): totally 11 weeks (from submitting the application at the Migration Board's decision abroad until the Migration Board's decision). Average processing time at the Migration Board: 3 weeks. Extensions: 10 weeks.
11	What measures have been taken in the past years and which improvements have been made to fasten the procedure (in 2010 compared with 2005)? Please skip this question when the	The Danish Immigration Service works with a maximum processing times for first-time applications (service goal) of 2 months.	-	-	N/A	-	-	-	Information on requirements to grant residence permit for the purpose of studies is provided on website of our Office – www.udsc.gov.pl Under art. 62a of the Act on Foreigners, when granting the residence permit for a fixed period for the purpose of studies, the date of	We believe that the establishment of the above mentioned duration must have accelerated the procedure.	-	May be it should be mentioned that the amount of applications has increased a lot since 2005. (2005: 7 351 and 2010: 12 423). It affected the Swedish missions abroad, particularly some of them; since they process the application initially. The number of units (at the Mi-

	average duration was shorter in 2010, than it was in 2005 (see Q10)	-	-	-	-	-	-	-	-	commencement of the studies provided for by the program of the studies shall be taken into account.	We do not have this information.	The average duration in 2010 was shorter than in 2005.	gration Board) dealing with applications for study visas increased from one to four during 2007.
12	What is the cause the average duration for processing an application for a residence permit in 2010 was not any shorter than it was in 2005? Please skip this question when the average duration was shorter in 2005, than it was in 2010 (see Q10).	-	-	-	N/A	-	-	-	-	The procedure for granting residence permit for fixed period for the purpose of studies is carried out pursuant to general provisions of Code of Administrative Proceedings. According to its general rules a decision on granting residence permit for a fixed period shall be made within <u>one month</u> when explanatory proceedings are required, and when a matter is particularly complicated the period shall not exceed <u>two months</u> from the day on which the proceedings have been initiated. As far as the appeal proceedings are concerned, the decision shall be made within <u>one month</u> following the		The Swedish embassies in Beijing and Islamabad were empowered to grant a residence permit for study purpose. Different measures has been taken to ensure complete applications (eg information on the website and a checklist to be used by the embassies). Closer contacts with educational institutions and other relevant bodies is another example.	

[illegible]

13	In 2010, have the procedures for granting residence permits to foreign students been simplified for the student, when compared to the procedures in 2005?	-	Procedures for the student have not been simplified nor have they become more difficult.				NA		Yes, in 2010 the procedures for granting residence permits to foreign student have been simplified for the students, compared in 2005.	-		Higher education establishment which course of studies foreigner has enrolled to.	Yes.	Yes.	A possibility to apply on-line (first-time applications) started up at the end of October 2010 (initially with China). Successfully the on-line service has become available for applicants from several other countries. See the Migration Board's website: http://www.migrationsverket.se/info/studer_a_en.html . (On-line service for an extension of the residence permit has been available since long).
----	---	---	--	--	--	--	----	--	--	---	--	---	------	------	--

14	Can you explain your answer at Q13? For what reason the procedures for granting residence permits to foreign students have been simplified in 2010? become more difficult for the student in 2010, when compared to the procedures in 2005?	-	-	-	-	-	-	-	In 2005 visa was granted for 6 months, while residence permit granting has been considering for more than half year. Since 2010 visa has been granted for a longer term in case the foreigner could get his residence permit while he/she is in Lithuania.	-	-	-	-	Until Law 23/2007, students were admitted under a Study Visa that could be extendable (art. 35 ^s of Law 34/2003 of the 25th of February: http://www.sej.pl/portal/V10/EN/asp/legislacao/asp/legislacao/legislacao_detail.asp?x?id_inha=4198#0). In August 2007 the new regime entered in force and students became holders of Residence Permits (articles 91 to 94 of Law 23/2007).	The maximum processing period was shortened from 90 days to 30 days in case of students. Possibility to apply for residence permit for the purpose of study also at the Foreign Police Office in the territory of the Slovak Republic was introduced in addition to the application at the respective Embassy of the Slovak Republic abroad. Proof of health insurance coverage on the territory of the Slovak Republic has to be submitted to the Foreign Police Office within 30 days after granting the residence permit instead of submission of this proof with the application for the residence permit already. Students coming to the Slovak Republic for the purpose of study for period shorter than 90 days are not re-	Generally, it is an ambition to improve, simplify and fasten up the process.
----	---	---	---	---	---	---	---	---	--	---	---	---	---	--	--	--

15	The Student Directive allows for Member States to conclude agreements with the higher education institutions regarding fast-track entry procedures so that foreign students can apply for visa and residence permits. Are there in your Member State such fast-track entry procedures alongside the regular procedures?	-	No. No fast-track procedures exist for foreign students alongside the regular procedures.	No.	Yes	-	No.	No.	Yes, but locally. As a kind of agreement on fast-track entry procedures we can indicate a co-operation between Lower Silesian (Dolnoslaski) Voivode and Wrocław University of Technology and Wrocław University. Territorial governmental authority (voivode) verifies the criteria of admission to Polish territory for the purpose of studies with cooperation with above mentioned higher education establishments. The agreements do not determine time limits to issue a decision on residence permit for fixed period but in practice the time limit of the issuance of the decision is 30-35 days.	Yes.	quired to obtain a residence permit at all	No.
----	---	---	---	-----	-----	---	-----	-----	---	------	--	-----

16	For what reason the fast-track procedures as meant in Q15 do not exist in your country? Please skip this question if you have answered 'Yes' in Q15.	-	-	-	-	-	-	Generally, for studying in Estonia, students apply for the residence permit from the Embassy. In some cases, students find out about their possibility to study in Estonia too late for applying to the residence permit and therefore visa is issued. This enables to start studying immediately and residence permit can be applied when the studies have already started.	Yes	Yes	No, while he/she is legal in EU.	No, if the student has a valid residence permission in another EU-Member State.	If a foreigner holds a valid residence permit issued by Schengen area member state he/she is entitled to enter to and stay in Poland pursuant to rules determined in Convention implementing Schengen	Yes – Article n° 91 n.3 of Law 23/2007. This was also mentioned in p. 6 footnote 12 of the Directive application Report COM(2011) 587 final.	No.	Statutory regulations were considered not necessary by the Government (the bill). The Government i.a. pointed out the short time frames between sending out the acceptance letter to the student and the course start. The importance to meet clusters by reallocating staff at the Migration Board was also pointed out. In addition, a kind of fast track procedure was since long in force by the fact that the Swedish missions abroad, to some extent, are empowered to grant a residence permit for study purposes).
17	Do third-country nationals need a visa before they can study in your country, after having studied in another EU Member State with a	-	-	-	-	-	-	No. A student who wishes to study in Estonia needs to have a legal basis to stay in Estonia, regardless whether they have studied in another EU Member State or not (Estonian visa residence	Yes	Yes	No, while he/she is legal in EU.	No, if the student has a valid residence permission in another EU-Member State.	If a foreigner holds a valid residence permit issued by Schengen area member state he/she is entitled to enter to and stay in Poland pursuant to rules determined in Convention implementing Schengen	Yes – Article n° 91 n.3 of Law 23/2007. This was also mentioned in p. 6 footnote 12 of the Directive application Report COM(2011) 587 final.	No.	Students holding a residence permit issued by another Schengen state can enter Sweden and stay here for – three months every half year, provided the residence permit covers that period and the period of

residence permit for studies?	A processing fee will normally need to be paid when a foreign national applies for a residence permit, an extension of a residence permit and	Generally a residence permit costs € 60. For a residence permit up to one year 50 Euro, for a longer duration € 60 are charged. A prolongation of more than 3 months costs € 30.	In 2005 the amount of fees was € 47,95 and in 2010 the amount of fees was € 63,91. Explanation: State fee for different type of residence permits is the same. The state fee for all residence permits was raised in 01.01.2009.	2010: annual registration fee for students is €150.	-	At the moment Visa fee is € 60, residence permit fee is € 140.	In 2010 the amount of fees was € 120,-.	In 2005 the amount of fees (stamp duty) for granting residence permit for fixed period was < 71 euros > and in 2010 the amount of fees (stamp duty) was € 80. Additionally 50 PLN for issuing a residence card is required after granting the residence permit.	In 2005 the amount of fees was [we do not have this information] and in 2010 the amount of fees was € 63,10.	In 2005 the amount of fees was € 99.50 and in 2010 the amount of fees was € 99.50.					free movement, or a part of it, is not consumed by visiting another Schengen state (the latter probably hard to control). This is applicable for visits No longer than three months. If the student intends to stay in Sweden for more than three months s/he must apply for a residence permit and also be granted it before entering Sweden. This applies to both nationals exempted from visa requirement and visa - required nationals.	
18	What was the amount of fees, charged for an application for a (visa or) residence permit for studies in higher education in your country in 2005 and 2010 (approximately)?															2005 and 2010: 1 000 SEK. Currently 1 000 SEK is equivalent to € 100 (app.).

[illegible]

19	Were the charged amounts as meant in Q18 higher than the administrative costs?	-	-	-	N/A	-	The fee meant to cover administrative costs and part of the immigration service costs.	The fees are lower than the administrative costs.	Stamp duty for granting a residence permit comprises the costs of application's consideration.	We do not have this information.	No.	It is meant to cover the costs of the administrative process. Dealing with the application is a part of the process.
20	In the past years, have there been any incidents in your country or did any problems occur regarding the Student Directive or the own regulations or practices of the higher education institutions?	-	No, such problems did not occur.	Yes, such problems occurred occasionally. Note: There have been problems of recognition of qualifications with foreign students from outside EU.	Yes, such problems occurred occasionally.	No, such problems did not occur.	No, such problems did not occur.	Yes, such problems occurred occasionally.	Yes, such problems occurred occasionally.	Yes, such problems occurred occasionally.	No, such problems recorded.	Probably not to be answered by Immigration Board. I am not sure what you mean by 'incidents' but after discussing with a colleague at another government agency I believe that there are two areas worth mentioning: 1) The Swedish titles of qualifications could sometimes mean a problem, but that was before the Bologna process changed the whole scene 2) There were some problems with agents that charged a quiet substantial fee from students for studies in Sweden despite the fact that there were no fees at all in Sweden. Also in this case the scene

B. Overzicht vragen en reacties Europees Migratienetwerk
Ad hoc query on art 2 and 12 of the Student Directive
Responses

Ad-Hoc Query on art 2 and 12 of the Student Directive

Requested by

NL EMN NCP on 4th April 2012 to the EU Member States¹

Responses from

Austria, Belgium, Czech Republic, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Netherlands, Poland, Portugal, Slovak Republic and Sweden (18 in Total, incl. NL)

Disclaimer: The following responses have been provided primarily for the purpose of information exchange among EMN NCPs in the framework of the EMN. The contributing EMN NCPs have provided, to the best of their knowledge, information that is up-to-date, objective and reliable. Note, however, that the information provided does not necessarily represent the official policy of an EMN NCPs' Member State.

Background Information

The Education Executive Agency of the Dutch Ministry of Education, Culture and Science is facilitating a research to the transposition of the condition of 'administrative practice' in the Student Directive (Council Directive 2004/114/EC d.d. 13 December 2004):

- in article 2 of the Student Directive a higher education institution is defined as: '... a public or private establishment recognised by the host Member State and/or whose courses of study are recognised in accordance with its national legislation **or administrative practice** ...' and
- in article 12 of the Student Directive is stated that a residence permit of a foreign student granted for studies in higher education may not be extended or may be withdrawn in case the international student does not show satisfactory results in accordance with national legislation **or administrative practice**.

The answers to the following questions are meant to be included in the above research. The purpose of the research is to determine the scale of the use of the conditions by making an inventory. The specific topics in this Ad-Hoc Query are not part of the EMN Main Study 2012 about the immigration of international students to the EU, that is conducted at this moment.

Questions



1. Has the condition of 'administrative practice' in article 2 of the Student Directive been transposed in your country, and if so, in what way? *Explanation: please inform us about the type of higher education institutions that are allowed to admit international students, and whether they are all recognised by law or also by administrative practice.*




1 Zie ook de - overigens niet bijgewerkte - Compilation d.d. 30 mei 2012, gepubliceerd op http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/397_emn_ad-hoc_query_articles_2_and_12_student_directive__4april2012_wider_dissemination_en.pdf.

2. Has the condition of 'administrative practice' in article 12 of the Student Directive been transposed in your country, and if so, in what way? *Explanation: please inform us about the standard for acceptable progress in the studies of international students in your country, and whether that standard has been regulated by law or (also) by administrative practice.*
3. Do you have regulations or practices from the higher education institutions themselves in your country, in addition to the statutory law? If so, what kind of regulations or practices (code of conduct, guideline, protocol, policy rule or agreement) do exist and what are they about?

Denmark, Ireland and the United Kingdom are not bound by the Student Directive, but they have kindly been asked to answer the questions by analogy.



Responses




	Austria	This EMN NCP has provided a response to the requesting EMN NCP. However, they have requested that it is not disseminated further.
	Belgium	<ol style="list-style-type: none"> 1. In Belgium, getting a residence permit as a student when enrolling at an educational establishment that is run, subsidised or recognized by the authorities responsible for education (Flemish Community, French Community and German-speaking Community) is dependent on articles 58 and 59 of the Law of 15 December 1980 on access to the territory, stay, establishment and return of foreigners (the so-called 'Alien's Law'). This means that only the establishments that are approved by one of the three Communities - and are therefore subject to governmental examination - are entitled to issue the registration certificate, which is required for students to be allowed to stay in Belgium. The foreigners who are enrolled to such an establishment and who satisfy the other residence conditions have the right to reside in Belgium as students, and therefore the right to receive such authorization. 2. However, according to article 9 of the aforementioned law, the minister responsible for the area in question or his delegate has, in principle, broad discretionary power to authorize residence. Consequently, on the basis of this article, he can still authorize the foreign student to reside in Belgium for purposes of following higher education studies when the establishment in which he is enrolled is not run, subsidised or recognized by the Communities. In this case, however, the burden of proof that lies on the foreigner is greater, as there are normally more supporting documents required. A Circular issued on 15 September 1998 regarding the residence of foreigners who wish to study in Belgium contains guidelines on this subject. You can download the Circular on foreign students here (in Dutch): Omzendbrief 1998 studenten .pdf 3. Article 12 of Directive 2004/114/EC is implemented in accordance with article 61 of the law of 15 December 1980 on access to the territory, stay, establishment and return of foreigners and with article 103/2 of its Royal decree issued on 8 October 1981. In order to ensure legal certainty and transparency, the cases, conditions and ways in which such a measure can be taken are determined by regulatory and clearly defined standards that apply to everyone, and not by administrative practice. The student concerned is the one who excessively extends the duration of his studies, considering his results, and who finds himself in one of the cases restrictively provided for in article 103/2 of the aforementioned Royal decree. Those cases are the following: <ol style="list-style-type: none"> 1° the student who stayed in the same field of study and who did not pass a single test for three consecutive school or academic years or at least two tests over the last four years of study; 2° the student started at least two different fields of study but did not pass a single test for four consecutive school or academic years or at least two tests over the last five years of study; 3° the student started at least three different fields of study but did not get any educational qualification during the last two fields. <p>The academic authorities' opinion of the educational establishment in which the student is enrolled and the opinion of the establishment in which he was enrolled the previous year are</p>

		<p>gathered for that purpose. The academic authorities have to take into account the studies undertaken in other institutions as well as the results that were obtained. They must convey their opinion to the Immigration Office within two months following the request. On the expiry of that period, an order to leave the territory can be issued without having to wait for those opinions. The minister alone is competent to enforce this measure.</p> <p>The above-mentioned provisions relate to the foreigner who was authorised to reside in Belgium as a student on the basis of article 58 of the law of 15 December 1980, namely the foreigner who studies in an educational establishment that is run, recognized or subsidised by one of the three Communities in Belgium.</p> <p>With regard to the foreigners who were authorised to reside in Belgium according to article 9 of the same law (total discretionary power of the competent authority) in order to follow higher education studies in an educational establishment that is not run, recognized or subsidised by one of the three Belgian Communities, the circumstances in which the residence permit may be terminated are laid down in another provision, namely article 13 (3) of the same law. This provision gives broader discretion to the competent authority. Besides, the decision can be taken by the minister himself/herself or by his/her delegate, in this case, the Immigration Office. When a student submits a renewal request of his residence permit, his academic progress is taken into consideration.</p> <p>7. In order to carry out its tasks properly, the Immigration Office is in regular contact with various educational establishments in the country. However, this cooperation is not based on any formal agreement but only relies on the principle of sound administration and close collaboration between the national authorities concerned.</p>
	Czech Republic	<p>1. According to the Educational Act (No. 561/2004 Coll.), an educational institution must be registered with the Educational registry and a private higher education institution must obtain the state agreement. The Act on higher education institutions (No. 111/1998 Coll.) stipulates that public higher education institutions are only established or discontinued by an act.</p> <p>2. The Act on residence of foreign nationals provides for cancellation of the validity of a visa if the foreign national 'does not meet the purpose for which the visa has been granted'. By the very same act, the educational institutions are obliged to inform the Ministry of the Interior on interruption or discontinuation of the studies of the foreign national (since the control of study progress is up to the schools).</p> <p>3. Czech educational institutions do not distinguish between Czech or foreign students, hence their internal regulations, including those on the control of study progress, relate to all students indiscriminately.</p>
	Finland	<p>1. No. The Student Directive covers students accepted to schools of higher education. According to the Finnish Aliens Act, Section 46, an alien who has been accepted into an educational institution in Finland as a student is issued with a temporary residence permit as provided in section 45(1)(3) for studies leading to a degree or vocational qualification or, on reasonable grounds, for other studies. The concept 'educational institution' covers then institutions such as vocational schools, polytechnics and universities. In Finland the Student directive would then apply to all students covered by the Aliens Act.</p> <p>2. Aliens Act, Section 58, para 4: A fixed-term or permanent residence permit or a long-term resident's EC residence permit may be cancelled if false information on the alien's identity or other matters relevant to the decision was knowingly given when the permit was applied for, or if information that might have prevented the issue of the residence permit was concealed. Cancellation of a residence permit lies within the Finnish Immigration Service's competence and is carefully considered on case by case basis (in casu -principle).</p> <p>3. N/A</p>
	France	<p>1. Article R. 313-9 of the Code on Entry and Residence of Foreigners and Right of Asylum (CESEDA) specifies that the host establishment should operate under certain conditions, which are in line with applicable laws and regulations. Its ability to receive foreign students under such conditions may be subject to verification by the administration responsible for controlling the establishment. Except that, there is no other provision related to Article 2 of the Directive. Therefore, practice of the services consists in ensuring that enrollment in an establishment of higher education confers the status of student and that the curriculum followed will</p>




		<p>lead to a degree.</p> <ol style="list-style-type: none"> France has not directly transposed this provision in laws or regulations: examination of the situation of foreign students who apply to renew their residence permit is made on the basis of several criteria established by case law predating Directive 2004/114/EC (Council of State, March 11, 1988 Min of Interior c / EL HASNI req No. 173227; Council of State, RAHARIVÉLO June 20, 1997, and Council of State, March 19, 1998 Mr. ZEROUALE). These case laws have been reminded by circulars. The last circular related to that is the circular of October 7, 2008, which details the procedures for considering an application for renewal of a residence permit. Such an application must therefore be assessed under the principle of 'reality and seriousness of the studies' under the control of the administrative judge. The reality usually includes class attendance and taking of tests. The seriousness includes the progression in the studies (little or no repeating and justifications in case of repeating) and the consistency in case of change of counseling (before or after graduation). Universities have autonomy particularly with regard to the student selection (recruitment policy and selection policy at the entry) and educational organization (education supply and course content). However, French universities ensure equal treatment between foreign students and national students in these areas.
	Germany	<ol style="list-style-type: none"> When implementing Article 2 of Directive 2004/114/EC, no explicit reference was made to 'administrative practice'. Pursuant to Section 16(1) of the German Residence Act, a foreigner may be granted a residence permit for the purpose of studying at a state or state-recognised university or a comparable educational institution. In this context, the General Administrative Regulation to the Residence Act specifies that this includes universities, teacher training colleges, Academies of Arts and Universities of Applied Sciences as well as comparable vocational academies and state or state-recognised study colleges. Hence, other comparable educational establishments are institutions preparing for the successful completion of a post-secondary higher education programme and institutions who have applied for state recognition or who offer individual accredited study programmes. With regard to the question as to whether the educational establishment in question is an educational institution comparable to a state or state-recognised institution, the Foreigners' Authority should request an opinion of the ministry responsible for matters of higher education in the <i>federal land</i> where the educational establishment is located (No. 16.0.3 of the General Administrative Regulation to the Residence Act). When implementing Article 12 of Directive 2004/114/EC, no explicit reference was made to 'administrative practice'. Acceptable progress of studies which can be completed within a reasonable time frame is to be assumed if the foreigner does not exceed the average duration of the study course by more than three semesters. In case this 347 authorized duration is exceeded, the residence permit will be prolonged only if the educational establishment a) certifies to the Foreigners' Authority that, taking into account the individual situation of the student in question, the study programme is being followed properly; b) gives details of the envisaged duration of the study course (which, in general, may not exceed ten years); and c) gives an opinion on the prospects of success (Section 16 (1), second limb of sentence 5 of the Residence Act; No. 16.1.1.6 of the General Administrative Regulation to the Residence Act). On the basis of the legal provisions of the <i>federal laender</i> who are competent for educational matters by priority right, the educational institutions provide for the admission of students to the academic programmes and for the implementation of the course of studies by way of individual statutes, administrative directives, etc.
	Greece	<ol style="list-style-type: none"> The transposition of the Student Directive in our country has included the condition of <i>administrative practice</i>. However in Greece the term <i>higher education institutions</i> is defined by legislation. Especially, TCN have access to <i>higher education institutions</i>, namely to all Universities and Technological Education excluding Higher Military Educational Institutions, Military Schools and Police Academy schools. The enrolment of TCN students takes place without exams on the basis of the baccalaureate, in addition to numerous clauses and, in case the number of the candidates is bigger than the number of seats. Concerning the standard for acceptable progress in the studies, there is no distinction between Greek and European or international students in Greece. The legal framework is provided by law 4009/2011 and relates to the timeframe within which studies must be completed.

		<p>In addition, each <i>higher education institution</i> has the right to define the terms and conditions for the successful completion of each academic department.</p> <p>3. In Greece, as previously noted, the existing legal framework governing higher education is provided by statutory law 3549/2007 and falls under the state supervision. The law allows for the possibility of each educational institution establishing internal rules/regulations. In addition law 4009/2011 provides for cooperation protocols among <i>higher education institutions</i> or among greek and international <i>higher education institutions</i> in order to create common curricula, as well as cooperation protocols among <i>higher education institutions</i> and research institutions.</p> <p>4.</p>
	Hungary	<p>1. As stated in Hungary's Act CXXXIX of 2005 on Higher Education, the core activities of higher education institutions shall include education, research and artistically creative work. The higher education institution may start operation if it has been registered and it has been granted the license for starting operation, as well as the Parliament has agreed to its state recognition. Detailed rules of operation can be found in Act CXXXIX of 2005 on Higher Education, its implementing regulations and further codes of higher education institutes.</p> <p>2. Provisions specifically examining acceptable progress have not been transposed into Hungary's national legislation. The sole condition of proving educational goals is submitting a certificate of student status, which is issued by the institution in accordance with its own code.</p> <p>3. In line with Act CXXXIX of 2005 on Higher Education, the freedom of teaching, research and artistic creation shall be maintained by means of the autonomy of higher education institutions. This includes the establishment of internal organisational bylaws and operation of the institution, including the setting up, the transformation and the winding-up of various (educational, research, service, management and other) units, as well as the right to creating a code of conduct. Such codes of conduct may regulate any issues that, pursuant to legislation or authorisation by legislation, shall not be prescribed in other regulations. Each higher education institution shall create its code of conduct that is made up of the following elements: provisions concerning the structure and operation of the institution, employment related requirements and the requirements concerning students.</p>
	Ireland	<p>Ireland has not transposed the Student Directive (Council Directive 2004/114/EC d.d. 13 December 2004).</p> <p>1. The Qualifications (Education and Training) Act 1999 defines the Irish Awarding Bodies which are permitted to make awards at Degree level. Education providers which offer awards from these Irish Awarding bodies are permitted to enrol non-EEA Students. In addition Non-EEA Students are permitted to enrol on a course offered by a recognised awarding body from a European Higher Education Area (EHEA) jurisdiction, which is operating in Ireland where the awards offered in Ireland are verified by the relevant authority</p> <p>2. in the awarding body's home jurisdiction as being compatible with the completion of the first, second or third cycle, or an intermediate award in the second cycle of at least 60 ECTS or equivalent credits, of the Framework for Qualifications in the European Higher Education Area (the „Bologna Framework“). Such courses are often offered at private colleges. These courses are listed on the Internationalisation Register.</p> <p>3. Under the 'New Immigration Regime for Full Time Non-EEA Students', students undertaking a Degree Programme can only extend their immigration permission where they can demonstrate verifiable academic progress i.e. by way of exam results and enrolment on the next year of their course. Failure to make academic progress can lead to a student's immigration permission not being renewed.</p> <p>4. The awarding bodies as defined under the Qualifications (Education and Training) Act 1999 all have in place quality assurance regimes which apply to all students including international students. For example the Higher Education and Training Awards Council has a statutorily based protection for learners requirement which requires them to place students with a new provider if an institution closes suddenly. In addition national legislation the Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Bill 2011 will put in place a statutory Code of Practice for the provision of programmes to international learners. This Bill is currently at an advanced stage and is expected to be enacted in the coming months and will repeal the Qualifications (Education and Training) Act 1999.</p>

	Italy	<ol style="list-style-type: none"> 1. The Italian law does not provide a definition of higher education institutions which may admit foreign students. Every three years the Ministry of Education, University and Research, in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of the Interior, issues an administrative circular which, among other things, indicates the higher education institutions in which foreign students residing abroad can enroll. They are: Italian State and private universities authorized to release a degree with legal value; Italian State and non-State institutions for higher education in art and music which are authorized to release a degree with legal value; institutions authorized to release a degree of higher education in fine arts, music and dance. The Ministry of Education, University and Research publishes a list of the universities and institutions authorized to release degrees – after being approved by Ministerial decree. 2. The conditions under which foreign students can stay in Italy are established by law (Consolidated Act on Immigration of 1998, and subsequent modifications). The Directive 2004/114/EC was implemented by the Legislative Decree no. 154/2007. This Decree did not fully implement the Article 12 of the Directive – namely the letter a) of the paragraph 2) was not implemented. The letter b), instead, was implemented as follows: 3. 1) residence permits for study reasons are renewable for students who during the first year of study have passed a test of profit and at least two tests per year in the following years. The residence permit can be renewed with only one test of profit in case of documented proof of serious health problems or force majeure. However, renewals of the residence permits can not be issued for more than three years beyond the duration of the course of study. 4. 2) The residence permit can be further renewed in order to achieve a specialization (Masters, etc.) or a research doctorate (PhD, etc.), for the total duration of the course, and is renewable for one year. 5. In addition to the State regulations governing foreign students' access to university or other higher education institutions, the statutes of each university contain regulations regarding further details, such as, for example, the verification procedures regarding the Italian language knowledge. The Statute is approved by decree of the rector of the University and is published in the <i>Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana</i> (Official Gazette of the Italian Republic).
	Latvia	<ol style="list-style-type: none"> 1. No, the term 'administrative practice' has not been implemented into Latvian legislation. Immigration Law stipulates that only those educational establishments (public/private) that are accredited by the State (Ministry of Education and Science) are allowed to invite foreign students. 2. No, the term 'administrative practice' has not been implemented. Immigration Law provides that permit issued for a student, can be revoked in case if s/he abandons his/her studies. Respective educational institution is obliged to report on the fact that student has been expelled from the university. 3. Each educational establishment of higher education shall draft a constitution thereof in which the following shall be included: 4. 1) the name of the institution of higher education, legal address, the legal status thereof, the founder of the institution of higher education and his or her legal address; 5. 2) the basic trends and tasks of operation; 6. 3) the procedures for approving the constitution and the amendments thereof; 7. 4) the rights, duties and tasks of the representation and management bodies and decision-making bodies of the institution of higher education, the rights, duties and tasks of other collegial management institutions, the procedures for the establishment, election or appointment of these institutions and the composition thereof, the terms of office and the procedures for the recall or appointment thereof; 8. 5) the basic provisions for the establishment, reorganisation and liquidation of the structural units, branches, institutions, commercial companies of the institution of higher education, as well as the basic provisions for the operations thereof; 9. 10. 6) the procedures for the adoption of documents regulating the internal procedures of the institution of higher education; 11. 7) the procedures for the reorganisation and liquidation of the institution of higher education; and 12. 8) other important regulations, which do not contradict with laws and other regulatory enact-

		ments. 13. Other internal documents can be drafted also (regulations of institution, for example). Other documents that would be binding for all international students, have not been adopted in Latvia.
	Lithuania	<ol style="list-style-type: none"> 1. No, the condition of 'administrative practice' has not been transposed in Lithuania. All high education establishments must be authorised to carry their activities according to the law. All authorised (registered) high schools have the right to admit international students. 2. No. According to the Lithuanian Aliens' law, the residence permit is withdrawn or not replaced only if the student is removed from the students' list. There is no provision concerning the progress in the studies. 3. Universities have autonomy in this area; they act according to their own statutes
	Luxembourg	<ol style="list-style-type: none"> 1. In Luxembourg the directive 2004/114/CE was transposed in the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and immigration. However, the term 'administrative practice' had not been transposed in the law. Nevertheless, the law in article 56 (2) considers higher education institutions: 2. a) The University of Luxembourg; 3. b) Education establishments which grant a Higher Technical Certificate (BTS) in accordance with the law of 4 September 1990 on reform of the secondary technical education and continuous professional learning; 4. c) Higher education institutions authorized in accordance with the law of 14 August 1976 which determines the conditions for the creation of private higher education institutions. 5. All of them are recognized by law and not by administrative practice. 6. The term administrative practice as used in article 12 of the Student Directive had not been transposed in the law of 29 August 2008. However, article 57 (4) of the law establishes that the residence permit can be withdrawn or not be renewed if the student does not respect the limitations to work imposed by article 57 (3), or in the case that he does not progress sufficiently in his/her studies and that he/she will be formally excluded in accordance with the regulation of the higher education institutions which he/she attends. Article IV.2.101 par. 9 of the Internal Rules of the University of Luxembourg of 25 July 2011 (Règlement d'ordre intérieur) establishes that a student that does not have validated 25 ECTS in accordance with article 7 of the Grand-ducal regulation of 22 May 2006 for obtaining of a bachelor or master diploma at the University of Luxembourg is excluded for 2 consecutive semesters. It is important to mention that if a third-country national student is excluded as we mentioned above or do not register for the following semester the University of Luxembourg will inform the Ministry of Foreign Affairs which can withdraw or refuse to renew the residence permit. It is important to mention that the University establishes a maximum time to make a Bachelor degree to 10 consecutive semesters and 6 semesters for a Master degree. It is important to notice that the counter does not stop even if the student had been excluded for a year. 7. In Luxembourg, there are not specific codes of conduct for international students which apply to third-country national students. For example, the Internal Rules of the University of Luxembourg (Règlement d'ordre intérieur) apply to all the students of the University.
	Netherlands	<ol style="list-style-type: none"> 1. Yes, the condition of 'administrative practice' in article 2 of the Student Directive has been transposed in the Netherlands. 2. The Dutch Higher Education Act defines what a higher education institution (HEI) is. But in addition to that, the Dutch HEI's have developed a Code of Conduct for international students. In the Dutch Aliens Legislation reference is made to the Code of Conduct with regard to those HEI's that qualify for the admission of foreign students: HEI's that comply with the Code are listed in a public register. Only these registered HEI's may admit foreign students. 3. Yes, the transposition of the condition of 'administrative practice' in article 12 of the Student Directive will become effective in 2013. 4. At this moment the Dutch Aliens Legislation only contains the possibility of withdrawal or refusal of extension of a residence permit in case the student deregisters from the HEI. But when the new Dutch Modern migration Act will take effect in 2013, the HEI's must keep track of the study progress of international students as well. In the Code of Conduct is specified that

		<p>the HEI's must notify the Dutch Immigration Service directly if the minimum level of 50 percent of the ECTS that must be achieved in one year has not been attained. In the Dutch Aliens Legislation reference is made to the Code of Conduct with regard to the standard of study progress of international students (50% of the ECTS each year).</p> <p>5. Yes, the Netherlands have regulations from the higher education institutions themselves, in addition to the statutory law.</p> <p>6. In 2006 (revised in 2009) the Dutch HEI's developed a Code of Conduct for international students with their own rules regarding recruitment, information provision, accreditation of programmes and admission criteria. From 2013 the standard of study progress of international students in the Code of Conduct will take effect. The Code of Conduct, as a self regulatory framework, works as a transposition of the 'administrative practices' meant in the Student Directive and its criteria are recognised by the Dutch Aliens Legislation.</p>
	Poland	<p>1. No, the condition of 'administrative practice' in the article 2 of the Student Directive has not been transposed in Poland. Every higher education institution in Poland (a public one established on the basis of the Law of 27 July 2005 on Higher Education and implementing regulations as well as the non-public one established and acting on the basis of the above-mentioned Law and has been entered into the Register of Non-Public Higher Education Institutions and Associations of Non-Public Higher Education Institutions run by the Ministry of Science and Higher Education) is allowed to admit foreign students.</p> <p>2. Yes, the condition of 'administrative practice' in the article 2 of the Student Directive has been transposed in Poland. In accordance with the provisions of the Act of 13 June 2003 on foreigners '<i>a foreigner shall be refused a subsequent residence permit for a fixed period issued for the purpose of studies if he/she has failed to get credits for the year of his/her studies and has not obtained a conditional admission to another year or semester of studies</i>'. Therefore a foreigner applying for a subsequent residence permit shall submit a certificate of the higher education institution that confirm whether he/she continues to study and which year student he/she currently is. A subsequent residence permit is refused when the certificate fails to show that the person concerned has successfully completed a year of study or has obtained a conditional registration for the next year or semester of study. However Poland is planning legislation changes in order to allow an individual approach to each individual case (refusal of request to grant a subsequent residence permit will not be obligatory). Withdrawal of the residence permit issued for the purpose of studies is possible only in case of a cessation/termination of studies, i.e. when the student is struck from the register of students.</p> <p>3. <i>Explanatory remark:</i> In order to get credits for the semester/year of studies, a student has to receive a credit of all classes included in the study plan and obtain the pass marks in all semester and end-of-year examinations included a study plan and /or to achieve an adequate number of ECTS credit points.</p> <p>4. The aim of the conditional admission to another semester/year is to enable a student to continue studies in a normal way, despite the fact that he/she hasn't received credit for one or two classes. The student is registered for the next semester/year under the condition that he/she will receive credit for all the classes which he didn't pass within the time limit specified by the dean - this means that if he/she doesn't pass the exam, he/she won't be allowed to sit the following exams and 'returns' for the previous semester/year.</p> <p>5. Authorities of the university (senate, convention, faculty council, rector and dean) are entitled to issue internal regulations to the extent provided in the Law on Higher Education, among which the most important is the statute adopted by the senate. In addition, the university has a right to regulate other matters relating to the organization of the institution and financial support to students and doctoral students, including for example:</p> <ul style="list-style-type: none"> • establishing study plans and curricula, defining the conditions of admission to degree programmes while respecting the rules laid down in the statutory law, • concluding agreements with external partners, including foreign entities, forming inter-university or joint units, • determining tuition fees for part-time studies or other so-called 'educational services', adopting detailed rules for granting financial support to students and doctoral students, including the amount of scholarships as well as criteria and procedures for awarded them to students, • establishing its own scholarship fund.

	Portugal	<ol style="list-style-type: none"> 1. No, the condition of 'administrative practice' in article 2 of the Student Directive has not been transposed. All types of higher education defined by law (article 4 of Law 62 of 2007) are obliged to accept international students and these students are fully recognized in administrative practices. 2. No, the condition of 'administrative practice' in article 12 of the Student Directive has not been transposed in Portugal. Each higher institution has internal rules that define the standard for acceptable progress in the studies, and the scheme of requirements applies to all students. 3. Yes. Each higher education institution has to comply with national regulation, and each institution has their own internal specific regulation. These regulations state the organizational structure of each higher education institution and clarify functioning rules.
	Slovak Republic	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pursuant to the table of compliance with the Student Directive the Article 2 has been transposed in the Article 24 of the Act No. 404/2011 Coll. On Residence of Aliens which states that 'temporary residence for the purpose of study shall be granted by a police department, if there are no reasons for the refusal of the application in accordance with Art. 33 par. 4 for a third country national who 2. a) is a student of a secondary school; 3. b) is a student of a language school; 4. c) is a student of a university; or 5. d) is attending language or professional preparation for the study at university which is organised by a university in the Slovak Republic. 6. e) Act No. 131/2002 Coll. On Universities defines institutions of tertiary education. 7. According to the table of compliance with the Student Directive the Article 12 has been transposed to the Act No. 131/2002 Coll. On Universities which states that except of the standard accomplishment of the studies the study can be terminated in case the person does not meet requirements arising from the study program and study guideline of the faculties. 8. Act No. 404/2011 Coll. On Residence of Aliens also provides that a police department shall grant temporary residence for the purpose of study for the assumed duration of study, however, maximum for six years. 9. Every faculty has its own study guideline which is valid also for the international students and is related to the specific study program.
	Sweden	<ol style="list-style-type: none"> 1. No, the condition of 'administrative practice' in article 2 of the Student Directive is not transposed nor is the term HEI explicitly defined. The Swedish National Agency for Higher Education (Högskoleverket) has published a list of higher education institutions (http://www.hsv.se/highereducationinsweden/highereducationinstitutionsheis/listofhighereducationinstitutions.4.28afa2dc11bdc557480002332.html). The list contains i.a. Universities and Institutions of Higher Education, University Colleges with the right to award postgraduate degrees. There is a procedure prior 'recognizing' an <i>establishment</i>. In short and very simplified the procedure might include decisions by the Swedish Government, the Swedish Parliament and The Swedish National Agency for Higher Education. 2. The wording /...has been admitted to <i>higher education</i> .../ (Aliens Ordinance, Ch 4, Sec 5.) corresponds to courses and programs offered by <i>establishments</i> as the term is defined in the Directive. The list mentioned above contains such recognized 'establishments'. 3. Swedish HEIs are open to everyone regardless of nationality or country of residence. It is the admission requirements for the studies in question and the available number of study places that are crucial. Third country nationals obliged to pay tuition fee are not considered as finally admitted until a first instalment is paid. The payment must be made before entering Sweden otherwise a residence permit cannot be granted. The Swedish Migration Board is notified by the HEI. (Tuition fees was introduced in Sweden the fall of 2011). It may be added that the possibility of being granted a residence permit is not considered in the HEI's admission process. 4. The Aliens Ordinance, Ch. 4, Sec 5, paragraph 2, reads /... and the student makes acceptable progress in his or hers studies./ The required number of credits is not regulated in the Ordinance. It is determined by practice. Former established practice was overturned by The Migration Court of Appeal on February 6, 2009 (UM 2446 and 4691-08, MIG 2009:5). The court determined that an extension after the first academic year requires 15 ECTS, the second year 22,5 ECTS and for third and following years 30 ECTS. Before the verdict the standards were

		<p>higher. These requirements are not linked to the HEIs' potential conditions for permitting a student to continue with the next course in his/hers study program. Neither the Higher Education Act nor the Higher Education Ordinance contains provisions on acceptable study progress. Nor is such regulations issued by central education authorities. The majority of the HEIs has internal rules on this issue.</p> <p>5. No information available.</p>
--	--	---

C. Nederland

Convenant mvv

Convenant vvr

Gedragcode 2006

Gedragcode 2009

Gedragcode 2013

Convenant verkorte mvv-procedure

Dit convenant regelt de toelating tot de verkorte mvv-procedure van

....., gevestigd te

Na ondertekening kan de onderwijsinstelling gebruik maken van de verkorte mvv-procedure, als omschreven in hoofdstuk B1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (verder: Vc 2000).

Om gebruik te maken van de verkorte mvv-procedure geldt voor de onderwijsinstelling het volgende:

De onderwijsinstelling komt alleen in aanmerking voor ondertekening van dit convenant, indien de 'Gedragscode internationale student in het Nederlandse Hoger Onderwijs' van het Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ondertekend en de onderwijsinstelling is opgenomen in het register dat in dit kader wordt onderhouden door de Informatie Beheer Groep. Hierop gelden twee uitzonderingen, namelijk instellingen die opleidingen verzorgen in het kader van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en instellingen die opleidingsactiviteiten verzorgen in het kader van de Wet op het Specifieke Cultuurbeleid.

De verkorte procedure is uitsluitend bedoeld voor verzoeken om advies waarbij criteria gelden die duidelijk en eenvoudig (en daardoor snel) te toetsen zijn. Deze criteria houden in dat het verzoek compleet wordt ingediend en dat de onderwijsinstelling zich ervan vergewist dat is voldaan aan de algemene voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning (B1 Vc 2000), de specifieke voorwaarden voor een verblijfsvergunning in het kader van (de voorbereiding op) studie (B6/Vc 2000) en de bepalingen in de Gedragscode 'Internationale student in het Nederlandse Hoger Onderwijs'.

De verkorte procedure kent een streeftermijn van 10 werkdagen voor de behandeling van een juist en volledig ingediend verzoek om advies. Indien voor het eerst een convenant wordt afgesloten dan wel na te zijn beëindigd opnieuw wordt afgesloten, treedt deze streeftermijn in werking nadat de IND gebleken is dat alle relevante stukken volgens de in artikel 2 genoemde criteria worden ingediend.

De onderwijsinstelling staat ervoor garant, door ondertekening van het betreffende inlichtingenformulier en de garantstelling, dat de student voor wie het verzoek om advies via de verkorte procedure wordt ingediend, voldoet aan de in artikel 2 genoemde bepalingen. De kosten die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de student, kunnen op de onderwijsinstelling worden verhaald.

De behandeling van een verzoek om advies ten behoeve van een student van de Chinese nationaliteit in het kader van het doel (of de voorbereiding op) studie in de Engelse taal, wordt slechts in behandeling genomen in de verkorte procedure indien het verzoek is voorzien van een NESO-certificaat.

De voor de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf verschuldigde leges dienen door invulling van een toestemmingsformulier voor automatisch incasso door de instelling te worden voldaan. Hiertoe dient met elk individueel verzoek om advies een volledig ingevuld en ondertekende machtiging voor automatische incasso te worden meegestuurd. Het niet meesturen van een machtiging heeft tot gevolg dat het verzoek om advies niet binnen de streeftermijn van 10 werkdagen kan worden behandeld.

De onderwijsinstelling is in alle gevallen verantwoordelijk voor de student die aan de instelling komt studeren. Ook in het geval de onderwijsinstelling de selectie van de studenten uit handen heeft gegeven aan een selectiebureau in het buitenland, blijft de onderwijsinstelling eindverantwoordelijk (zie ook artikel 4 van de Gedragscode).

De onderwijsinstellingen voorzien de IND desgevraagd van informatie die nodig is in het belang van een goede handhaving van de Vreemdelingenwet. Daarnaast dienen zij desgevraagd medewerking te verlenen aan audits en handhavingsacties.

Indien de student, die via de verkorte procedure een mvv heeft verkregen, zich niet meldt bij de instelling dan wel (tussentijds) de studie beëindigt, stelt de instelling binnen twee maanden na constatering de IND hiervan op de hoogte.

Inwerkingtreding en geldigheidsduur

Dit convenant treedt in werking op de datum waarop dit convenant zowel namens de instelling als namens de IND is ondertekend. Het is geldig gedurende één jaar vanaf de datum van inwerkingtreding. Na ieder jaar wordt beoordeeld of de onderwijsinstelling nog voldoet aan de gestelde voorwaarden en of de onderwijsinstelling conform het convenant inzake de verkorte mvv-procedure handelt. Bij een positieve beoordeling wordt het convenant stilzwijgend voor één jaar verlengd.

Opzegging/opschorting

Indien indicaties bestaan dat de onderwijsinstelling zich niet heeft gehouden aan de bepalingen in het convenant kan de IND een (nader) onderzoek instellen. Hiervan zal de onderwijsinstelling schriftelijk op de hoogte worden gebracht. De verkorte beslistermijn van adviesverzoeken kan voor de duur van het onderzoek worden opgeschort.

Indien de uitkomst van het onderzoek daartoe aanleiding geeft, kan de IND ééenzijdig besluiten voor onbepaalde tijd de verkorte beslistermijn op te schorten. Afhankelijk van de inspanningen van de onderwijsinstelling tot verbetering vindt, maximaal een jaar na bekendmaking van dit besluit, een evaluatie plaats en kan deze maatregel ongedaan worden gemaakt.

Indien de IND een klacht heeft ingediend bij de landelijke commissie, wordt de verkorte beslistermijn in ieder geval opgeschort totdat de landelijke commissie een uitspraak heeft gedaan over de klacht.

Indien de onderwijsinstelling niet langer is opgenomen in het door de Informatie Beheer Groep bijgehouden register is de onderwijsinstelling niet langer gerechtigd buitenlandse studenten over te laten komen en komt het convenant per direct te vervallen.

Algemeen

De IND behoudt zich het recht voor om tussentijds voorwaarden te wijzigen dan wel toe te voegen. Om een snelle afhandeling van verzoeken om advies te garanderen, schrijft de IND voor op welke wijze documenten en bescheiden moeten worden aangeleverd. De onderwijsinstelling wordt hiervan twee maanden van tevoren op de hoogte gesteld.

De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland. Vanuit deze rol is de IND eindverantwoordelijke bij de toelating van de buitenlandse studenten. De IND kan, bijvoorbeeld indien de openbare orde of nationale veiligheid dit vereist, nadere maatregelen nemen bij de toelating van buitenlandse studenten tot Nederland.

Ondertekening

Door ondertekening van het convenant verklaart de - daartoe bevoegde – vertegenwoordiger van de onderwijsinstelling kennis te hebben genomen van de ter zake geldende voorwaarden en nadrukkelijk in te stemmen met deze voorwaarden.

de Staatssecretaris van Justitie,
namens deze,
het hoofd van de Immigratie-
en Naturalisatiedienst,
namens deze,
Unitmanager Loket Studie Verkort

Namens de onderwijsinstelling:

.....(naam)
.....(functie)

Plaats en datum:
te.....

Plaats en datum:.....
te.....

Convenant Studie voor

Dit convenant stelt de onderwijsinstelling
 gevestigd te
 in staat om namens haar studenten aanvragen om verlening dan wel wijziging van een
 verblijfsvergunning 'studie' of 'aanvullende examens' in te dienen.

Om aanvragen te mogen indienen, geldt voor de onderwijsinstelling het volgende:

1. De onderwijsinstelling komt alleen in aanmerking voor ondertekening van dit convenant, indien de 'Gedragscode internationale student in het Nederlandse Hoger Onderwijs' van het Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is getekend en de onderwijsinstelling is opgenomen in het register dat in dit kader wordt onderhouden door de Informatie Beheer Groep. Hierop gelden twee uitzonderingen, namelijk instellingen die opleidingen verzorgen in het kader van ontwikkelings-samenwerkingsbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en instellingen die opleidingsactiviteiten verzorgen in het kader van de Wet op het Specifieke Cultuurbeleid.
2. De complete aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor studie dan wel 'aanvullende examens' met een mvv wordt door de onderwijsinstelling ingediend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Loket Studie Verkort, Postbus 1078, 2280 CB te Rijswijk. De aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning zonder mvv wordt ingediend bij de IND, Studentenloket Den Bosch, Postbus 70567, 5201 CZ te 's-Hertogenbosch. De aanvraag tot het wijzigen van de beperking van de verblijfsvergunning naar studie wordt ingediend bij de IND, T.a.v. de ULAD Postbus 7031, 8007 HA, te Zwolle.
3. De onderwijsinstelling staat ervoor garant, door ondertekening van het betreffende aanvraagformulier en de garantstelling, dat de student voor wie de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt ingediend, voldoet aan de algemene voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning (B1Vc 2000) en de specifieke voorwaarden voor een verblijfsvergunning in het kader van studie (B6 Vc 2000) alsmede de bepalingen in de Gedragscode 'Internationale student in het Nederlandse Hoger Onderwijs'. De kosten die voor de Staat en andere openbare lichamen voortvloeien uit het verblijf van de student kunnen op de onderwijsinstelling worden verhaald.

De onderwijsinstelling is in alle gevallen verantwoordelijk voor de student die aan de instelling komt studeren. Ook in het geval de instelling de selectie van de studenten uit handen heeft gegeven aan een selectiebureau blijft de onderwijsinstelling verantwoordelijk (zie ook artikel 4 van de Gedragscode).

De voor de aanvraag verschuldigde leges dienen door invulling van een toestemmingsformulier voor automatisch incasso door de instelling te worden voldaan.

Hiertoe dient met elk individuele aanvraag een volledig ingevulde en ondertekende machtiging voor automatische incasso te worden meegestuurd.

De instellingen voorzien de IND desgevraagd van informatie die nodig is in het belang van controle en toezicht op rechtmatig verblijf. Daarnaast dienen zij desgevraagd medewerking te verlenen aan audits en handhavingsacties.

Indien de student, die een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd heeft verkregen, niet langer als student staat ingeschreven of niet langer studeert aan de onderwijsinstelling, bericht de instelling de IND binnen maximaal twee maanden na constatering.

Inwerkingtreding en geldigheidsduur

Dit convenant treedt in werking op de datum waarop dit convenant zowel namens de instelling als namens de IND is ondertekend. Het is geldig gedurende één jaar vanaf de datum van inwerkingtreding. Na één jaar zal het convenant worden geëvalueerd en komt het bij een positieve evaluatie in aanmerking voor stilzwijgende verlenging.

Opzegging/opschorting

Indien indicaties bestaan dat de onderwijsinstelling zich niet heeft gehouden aan de bepalingen in het convenant kan de IND een (nader) onderzoek instellen. Het convenant kan voor de duur van het onderzoek (gedeeltelijk) worden opgeschort. Hiervan zal de onderwijsinstelling schriftelijk op de hoogte worden gebracht.

Het convenant wordt in ieder geval opgeschort indien de onderwijsinstelling zich niet heeft gehouden aan de hierboven beschreven regels. Dit zal schriftelijk door de IND aan de instelling worden medegedeeld.

Indien de onderwijsinstelling niet langer is opgenomen in het door de Informatie Beheer Groep bijgehouden register is de onderwijsinstelling niet langer gerechtigd buitenlandse studenten over te laten komen en komt het convenant per direct te vervallen.

Algemeen

De IND behoudt zich het recht voor om tussentijds voorwaarden te wijzigen dan wel toe te voegen. De onderwijsinstelling zal hiervan minimaal twee maanden van tevoren op de hoogte worden gesteld.

De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland. Vanuit deze rol is de IND eindverantwoordelijke bij de toelating van de buitenlandse studenten. De IND kan, bijvoorbeeld indien de openbare orde of nationale veiligheid dit vereist, nadere maatregelen nemen bij de toelating van buitenlandse studenten tot Nederland.

Ondertekening

Door ondertekening van het convenant verklaart de – daartoe bevoegde – vertegenwoordiger van de onderwijsinstelling kennis te hebben genomen van de ter zake geldende voorwaarden en nadrukkelijk in te stemmen met deze voorwaarden.

de Staatssecretaris van Justitie,
namens deze,
het hoofd van de Immigratie-
en Naturalisatiedienst,
namens deze,
Unitmanager Loket Studie Verkort

Namens de onderwijsinstelling:

.....(naam)
.....(functie)

Plaats en datum:
te.....

Plaats en datum:.....
te.....

Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs
2006

Preamble

Overwegende dat

het Nederlandse hoger onderwijs verdere verbetering en versterking van de internationale samenwerking beoogt en Nederland zich met haar onderwijsinstellingen in het buitenland als kennissamenleving wil profileren;

de onderwijsinstellingen Nederlandse en internationale studenten in principe op dezelfde wijze behandelen, maar dat informatievoorziening aan en zorg voor internationale studenten in sommige opzichten nadere regulering behoeven, hetgeen de onderwijsinstellingen met deze gedragscode beogen te realiseren;

de onderwijsinstellingen kwalitatief goede internationale studenten wensen aan te trekken en voor de omgang met internationale studenten door middel van deze gedragscode een gestroomlijnde, op elkaar afgestemde gedragslijn vaststellen;

de gedragscode een aanvulling is op het bestaande wettelijke kader. Onder het bestaande wettelijk kader wordt in ieder geval verstaan artikel 3.41 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en hoofdstuk B6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000;

het van belang is dat de onderwijsinstellingen aan de internationale studenten een duidelijk en eenduidig beeld geven van het Nederlandse hoger onderwijssysteem en het door de onderwijsinstelling aangeboden onderwijs overeenkomstig de beschrijving in het Diploma Supplement zoals vastgesteld door het ministerie van OCW;

de onderwijsinstellingen in dat kader op een inzichtelijke, toegankelijke en eenduidige wijze informatie wensen te verstrekken over de kwaliteit van de geboden opleiding, de plaats die deze inneemt binnen het Nederlandse systeem, de geboden voorzieningen, de kosten voor studie en levensonderhoud alsmede over de toelatingseisen die worden gesteld aan internationale studenten;

de onderwijsinstelling het internationaliseringinstrumentarium van de overheid slechts kan gebruiken onder voorwaarde van zorgvuldige omgang met internationale studenten;

de overheid het aannemelijk acht dat de onderwijsinstellingen die deze gedragscode onderschrijven, uitvoeren en toepassen, zorgvuldig omgaan met internationale studenten;

de Nederlandse overheid de ondertekening van de gedragscode door de onderwijsinstellingen als voorwaarde stelt voor het kunnen verlenen van verblijfsvergunningen aan niet-EU ingezetenen voor studie op het niveau van hoger onderwijs;

de Nederlandse overheid de onderwijsinstellingen die deze gedragscode onderschrijven en uitvoeren, ondersteunt en van relevante informatie voorziet door middel van haar buitenlandse kantoren;

de onderwijsinstellingen die zich hebben aangesloten bij deze gedragscode, deze onderschrijven als uitgangspunt voor de relatie tussen internationale student en de onderwijsinstelling;

de onderwijsinstelling zich door ondertekening verplicht tot het naleven van de in de gedragscode opgenomen verplichtingen;

Zijn de onderwijsinstellingen overeengekomen zich te houden aan de volgende verplichtingen:

1 Definities

Agent:

een individu, bedrijf of andere organisatie die, al dan niet op commerciële basis, diensten aanbiedt aan (aankomende) internationale studenten die in Nederland wensen te studeren of diensten aanbiedt aan een onderwijsinstelling voor het werven van internationale studenten.

Belanghebbende:

de internationale student, de onderwijsinstelling, de ministeries van BZ, OCW, LNV en Justitie.

Gedragscode:

voorliggende gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs.

Internationale student:

een student met een buitenlandse nationaliteit die zijn vooropleiding heeft genoten en de daaraan verbonden kwalificatie heeft behaald buiten het Koninkrijk der Nederlanden en die op basis van die vooropleiding zijn opleiding geheel of gedeeltelijk wenst voort te zetten aan een onderwijsinstelling in Nederland.

Onderwijsinstelling (tot invoering WHOO)

een volgens de WHW bekostigde of aangewezen instelling of in het kader van artikel 2 van de kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken en de artikelen 2.4.6, 2.4.11 (sub c) en 2.4.12 (sub a en b) van de subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken van 22 november 2004, gesubsidieerde instelling van hoger onderwijs dan wel een instelling die, door de NVAO of daarmee vergelijkbare accreditatiekaders, geaccrediteerd hoger onderwijs aanbiedt en die deze gedragscode ondertekend heeft en als deelnemende instelling is geregistreerd bij de registerbeheerder.

Onderwijsinstelling (na invoering WHOO)

een instelling van hoger onderwijs die, door de NVAO of daarmee vergelijkbare accreditatiekaders, geaccrediteerd hoger onderwijs aanbiedt en die deze gedragscode ondertekend heeft en als deelnemende instelling is geregistreerd bij de registerbeheerder.

Landelijke commissie:

de commissie zoals bedoeld in paragraaf 7.

Register:

het door de registerbeheerder bij te houden openbare register van onderwijsinstellingen die de gedragscode hebben ondertekend.

Registerbeheerder:

de Informatie Beheer Groep (IB-Groep).

Onderwijs:

al het hoger onderwijs dat wordt verzorgd door de onderwijsinstelling ten behoeve van de internationale student.

2 Informatievoorziening

- 2.1 De onderwijsinstelling stelt tijdig betrouwbare en eenvoudig toegankelijke informatie aan de internationale student ter beschikking met betrekking tot:
 - a. de status van de opleiding in termen van accreditatie;
 - b. de criteria waaraan de kwaliteit van het onderwijs dient te voldoen, alsmede de interne procedures om deze kwaliteit te waarborgen;
 - c. een beschrijving van de opleiding en het te behalen getuigschrift alsmede de onderwijs- en examenregeling (of een daarmee vergelijkbare regeling) dan wel een samenvatting daarvan;
 - d. de toelatingseisen voor de opleiding, inclusief procedures voor toelating en inschrijving en de daarmee verbonden kosten;
 - e. de taal waarin het onderwijs gegeven wordt;
 - f. aanvullende vergoedingen die de onderwijsinstelling mogelijk van de student vraagt in het kader van het bovenstaande dan wel in paragraaf 3, 4 en 5 genoemde diensten;
 - g. deze gedragscode.De bovengenoemde informatie omvat bij voorkeur een beschrijving van de kennis en de vaardigheden die de internationale student bij een succesvolle afronding zal hebben behaald.
- 2.2 De informatie die de onderwijsinstelling op grond van de gedragscode aan de internationale student verstrekt, dient in de Engelse taal, dan wel de taal waarin het onderwijs wordt gegeven, dan wel in de moedertaal van de internationale student, te worden verstrekt.
- 2.3 De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat bij haar reclame-uitingen en presentatie duidelijk de aard van de onderwijsinstelling en het onderwijs blijkt en dat hierbij en bij de werving van internationale studenten wordt gehandeld volgens de regels en normen zoals vastgelegd door de Nederlandse Reclame Code Commissie in de Reclame Code, met name de algemene code (I) en de

bijzondere reclamecode voor cursussen (II-b). De onderwijsinstelling voert in de Engelse taal zijn naam zodanig dat de aard van de instelling hieruit duidelijk blijkt.

3 Agenten

- 3.1 Indien de onderwijsinstelling aan een agent opdracht geeft tot werving van internationale studenten, ziet de onderwijsinstelling erop toe dat de agent handelt in de geest van deze gedragscode. In de overeenkomst met de agent neemt de onderwijsinstelling de clausule op dat de overeenkomst terstond wordt ontbonden in het geval de agent zich niet houdt aan de gedragscode en aan de in het land van werving geldende (reclame)code. De onderwijsinstelling blijft ook bij uitbesteding van (een deel van) het proces van werving en selectie verantwoordelijk voor de toelating van de studenten.
- 3.2 De internationale student betaalt de voor het onderwijs en eventueel de toelating tot het onderwijs verschuldigde bedragen aan de onderwijsinstelling dan wel in het geval van *joint* of *double degree* programs aan de aan te wijzen (buitenlandse) onderwijsinstelling.
- 3.3 Indien wervings- of bemiddelingskosten verschuldigd zijn aan de agent, wordt in de overeenkomst tussen de onderwijsinstelling en de agent opgenomen door wie deze kosten aan de agent worden voldaan. De internationale student dient over de inhoud van deze bepaling uit de overeenkomst op grond van artikel 2.1 duidelijk te worden geïnformeerd.
- 3.4 De onderwijsinstelling maakt afspraken met de agent over het toezicht op zijn handelen. De onderwijsinstelling stelt zich tevens regelmatig op de hoogte van de ervaringen van de internationale studenten. De onderwijsinstelling geeft op verzoek van de landelijke commissie (zie artikel 7) inzicht in haar overeenkomsten met agenten. De onderwijsinstelling rapporteert een eventuele negatieve ervaring met agenten terstond aan de registerbeheerder. De registerbeheerder stelt een lijst samen van de agenten met wie onderwijsinstellingen negatieve ervaringen hebben opgedaan en legt de bevindingen voor aan de landelijke commissie. Op basis daarvan heeft de landelijke commissie de mogelijkheid om een aanbeveling aan de instellingen te doen. De onderwijsinstellingen nemen in de overeenkomsten met agenten op dat de overeenkomst aan derden ter inzage gegeven kan worden.

4 Toelating

- 4.1 Internationale studenten die om inschrijving verzoeken bij de onderwijsinstelling dienen aan te tonen dat zij beschikken over de benodigde vooropleiding, voldoende *taalvaardigheid* (zie par.4.2) en diploma's, gericht op de specifieke opleiding waarvoor inschrijving wordt verzocht. De onderwijsinstelling stelt deze vooropleidingseisen vast voorafgaand aan de werving van de internationale studenten voor de betreffende opleiding en controleert voorafgaand aan de toelating of de internationale student aan de gestelde eisen voldoet.
- 4.2 De onderwijsinstelling stelt voor het onderwijs dat zij aan internationale studenten aanbiedt de minimale taaleisen vast waaraan de internationale student moet voldoen en ziet erop toe dat de internationale student daaraan ook

daadwerkelijk voldoet. Indien het gaat om Engelstalig onderwijs wordt in ieder geval een IELTS- of vergelijkbare score van tenminste 5 (vijf) voor het voorbereidende jaar gehanteerd, en voor het B- en M-niveau een score van tenminste 6 (zes).

- 4.3 De onderwijsinstelling zal de internationale student gemotiveerd toelating en/of inschrijving weigeren wanneer deze (i) niet aan de door de onderwijsinstelling en/of de opleiding gestelde eisen voldoet, (ii) wanneer de internationale student niet inloot vanwege de *numerus fixus* of (iii) indien de toelating niet past in het beleid van de onderwijsinstelling. Dit laatste kan alleen bij niet-Europese studenten omdat Europese studenten gelijk behandeld worden als Nederlandse.
- 4.4 De onderwijsinstelling brengt de internationale student van de gemotiveerde weigering tot toelating en/of inschrijving als bedoeld in artikel 4.3 schriftelijk op de hoogte. De onderwijsinstelling vermeldt hierbij eventuele rechtsmiddelen, die door de internationale student in verband met de weigering kunnen worden gehanteerd.
- 4.5 De onderwijsinstelling kan voor de uitvoering van een toetsing van de taaleis, de vooropleiding en de diploma's een vergoeding vragen. De onderwijsinstelling is dan verplicht de internationale student hierover te informeren conform artikel 2.1.
- 4.6 Indien de onderwijsinstelling aan de internationale student de mogelijkheid biedt dan wel de verplichting oplegt om, teneinde tot het onderwijs te worden toegelaten, een voorbereidende opleiding van maximaal een jaar te volgen - waaronder tevens begrepen voorbereidend taalonderwijs - zal de onderwijsinstelling zich er vooraf van vergewissen dat de internationale student de voorbereidende opleiding naar verwachting succesvol zal afronden.

5 Aanbod voor en begeleiding van internationale studenten

- 5.1 De onderwijsinstelling voldoet aan de voor de instelling geldende nationale wettelijke eisen.
- 5.2 De instelling biedt internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan. Accreditatie van de opleiding is uitgevoerd door de NVAO of door een accreditatieorganisatie die een vergelijkbare kwaliteit van werkzaamheden biedt. De Landelijke commissie zal een lijst van dergelijke accreditatieorganisaties opstellen. In uitzondering hierop geldt dat, voor opleidingen die op grond van de overgangsbepalingen (in de WHW) in het CROHO zijn opgenomen, zonder dat nog accreditatie heeft kunnen plaatsvinden, de onderwijsinstelling er garant voor staat dat het aangeboden onderwijs op het niveau van hoger onderwijs is en dat de instelling hiervoor kwaliteitsoordelen kan overleggen in de vorm van rapporten van externe kwaliteitszorg uit het in Nederland tot 2004 gebruikelijke visitatiestelsel. Korte cursussen en maatwerk programma's op het niveau van hoger onderwijs kunnen eveneens aan internationale studenten worden aangeboden. Indien zij rechtstreeks herleidbaar zijn tot geaccrediteerde bachelor- of masteropleidingen wordt de kwaliteit van deze cursussen op die manier geborgd. Indien de cursus of het maatwerk programma niet rechtstreeks herleidbaar is tot een geaccrediteerd bachelor- of masterprogramma, dan dient de instelling de kwaliteit van betreffende cursus aan te kunnen tonen door middel van

kwaliteitsborging gebaseerd op de kaders en procedures van het Nederlandse accreditatiestelsel.

- 5.3 De onderwijsinstelling ziet erop toe dat de docenten de taal waarin het onderwijs wordt gegeven voldoende beheersen.
 - 5.4 De onderwijsinstelling maakt duidelijk welke diensten zij biedt aan de internationale student in het kader van het verkrijgen van een visum en een verblijfsvergunning, huisvesting, introductie en begeleiding. In haar voorlichtingsmateriaal geeft de onderwijsinstelling duidelijk aan welke diensten zij in dit kader aanbiedt en wat de daaraan verbonden kosten zijn conform artikel 2.1.
 - 5.5 Zodra de onderwijsinstelling signaleert dat de internationale student geen onderwijs meer volgt zonder dat daartoe dwingende of zwaarwichtige redenen bestaan zal de onderwijsinstelling de IND hierover inlichten. De onderwijsinstelling geeft desgevraagd aan op welke wijze aan deze verplichting invulling wordt gegeven.
 - 5.6 De onderwijsinstelling heeft de verplichting het aangeboden onderwijs daadwerkelijk te geven. Indien het onderwijs desondanks om gegronde redenen wordt geannuleerd, geschiedt dit niet later dan drie maanden voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs, korte cursussen en maatwerk uitgezonderd. Indien de internationale student reeds in Nederland is met het oog op het volgen van dit onderwijs, is de onderwijsinstelling gehouden om in overleg met de internationale student zo mogelijk een passend alternatief te zoeken en de internationale student te informeren over de (daartoe) te volgen procedures.
- 6 *Register deelnemende onderwijsinstellingen en de taken en bevoegdheden van de registerbeheerder*
- 6.1 Om door de registerbeheerder ingeschreven te worden in het register dient de onderwijsinstelling aan de registerbeheerder aan te tonen dat:
 - a) het bestuur van de onderwijsinstelling deze gedragscode onderschrijft door middel van ondertekening;
 - b) de informatie conform artikelen 2.1, 3.3 en 4.5 verstrekt wordt.
 - 6.2 Het register wordt door de registerbeheerder bekend gemaakt via de websites van de registerbeheerder en via andere publicaties in de Nederlandse en Engelse taal.
 - 6.3 Een onderwijsinstelling kan op eigen verzoek dan wel overeenkomstig het gestelde in artikel 7.8 op last van de landelijke commissie door de registerbeheerder uit het register worden verwijderd.
 - 6.4 Indien een onderwijsinstelling aan het register wordt toegevoegd dan wel wordt verwijderd, wordt dit door de registerbeheerder gepubliceerd. De registerbeheerder vermeldt hierbij de reden van verwijdering.
 - 6.5 Onverminderd de overige in deze gedragscode genoemde taken omvatten de taken van de registerbeheerder:
 - a) de registratie van klachten;
 - b) het opstellen van een jaarverslag ten behoeve van de vaststelling door de Landelijke Commissie;
 - c) de verstrekking van informatie aan belanghebbenden.

7 *Bevoegdheid landelijke commissie*

- 7.1 De onderwijsinstellingen stellen een landelijke commissie in en omschrijven de bevoegdheden van deze commissie nader. De onderwijsinstellingen benoemen telkens voor een zittingsduur van één jaar de leden van de landelijke commissie. De registerbeheerder informeert belanghebbenden over de samenstelling van de landelijke commissie.
- 7.2 De landelijke commissie is onafhankelijk en bestaat uit zes leden. De VSNU benoemt twee leden en twee plaatsvervangende leden, de HBO-raad benoemt twee leden en twee plaatsvervangende leden, FION benoemt een lid en een plaatsvervangend lid en PAEPON benoemt een lid en een plaatsvervangend lid. De landelijke commissie benoemt een voorzitter die niet behoort tot de kring van belanghebbenden. Mocht een eventuele klacht betrekking hebben op of afkomstig zijn van een onderwijsinstelling van wie een lid in de commissie zitting heeft, dan staat het betrokken lid zijn plaats af aan een plaatsvervangend lid afkomstig van een andere onderwijsinstelling.
- 7.3 De landelijke commissie heeft als taak naleving van de gedragscode te bevorderen en het handelen van de onderwijsinstelling te toetsen aan de gedragscode. Zij doet dit onder andere door (i) de behandeling van klachten die op grond van de gedragscode kunnen worden ingediend en (ii) wijzigingen van de gedragscode te toetsen.
- 7.4 Om aan haar taken invulling te kunnen geven zal de landelijke commissie een reglement opstellen dat onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van deze gedragscode. In dit reglement zal tevens worden opgenomen welke klachten (zie 7.6) belanghebbenden kunnen indienen, op welke wijze deze worden behandeld en wat de mogelijke sancties zijn indien de klacht gegrond wordt verklaard.
- 7.5 De belanghebbende die van mening is dat een onderwijsinstelling niet in overeenstemming met deze gedragscode gehandeld heeft, dient eerst een klacht in te dienen bij het bevoegde gezag van de onderwijsinstelling. De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat bestaande of eventueel nieuw in te richten interne klachtenprocedures openstaan voor klachten in het kader van de gedragscode.
- 7.6 Indien de klagende belanghebbende van mening is dat de onderwijsinstelling een klacht niet naar behoren heeft afgehandeld dan wel nog steeds van opvatting is dat de onderwijsinstelling zich niet aan de gedragscode houdt, kan de belanghebbende de verantwoording ten aanzien van de klacht en de reactie daarop door de onderwijsinstelling voorleggen aan de landelijke commissie. Indien de landelijke commissie, na hoor en wederhoor van de klagende belanghebbende en de onderwijsinstelling, vaststelt dat een onderwijsinstelling deze gedragscode niet nakomt, stelt zij de onderwijsinstelling en de klager op de hoogte van haar beslissing en de eventuele gevolgen daarvan. Indien de landelijke commissie besluit tot verwijdering uit het register, neemt zij tevens een besluit over de duur van de verwijdering, alsmede onder welke voorwaarden de onderwijsinstelling weer kan worden toegelaten tot het register. De landelijke commissie deelt de beslissing binnen een maand schriftelijk mee aan de onderwijsinstelling, de klagende belanghebbende, de IND en OCW. Indien de onderwijsinstelling het niet eens is met de beslissing van de Landelijke Commissie, kan zij binnen een maand na ontvangst van de beslissing als bedoeld in artikel 7.9 het oordeel van de landelijke commissie onderwerpen

aan arbitrage via het Nederlands Arbitrage Instituut dan wel een alternatieve arbitrageregeling. De beslissing van de landelijke commissie kan niet eerder worden uitgevoerd dan nadat:

- de onderwijsinstelling schriftelijk heeft aangegeven in de beslissing te berusten; dan wel
- nadat in de arbitrage procedure een onherroepelijk eindoordeel is geveld; dan wel
- nadat de arbitrage met instemming van zowel de onderwijsinstelling als de landelijke commissie is ingetrokken.

Indien de onderwijsinstelling binnen de daarvoor gestelde termijn geen arbitrage aanhangig maakt dan wel schriftelijk bevestigt in de uitspraak te berusten, is de uitspraak onherroepelijk.

- 7.7 De Nederlandse overheid neemt alle kosten van de landelijke commissie en de betreffende onderwijsinstelling die voortvloeien uit de arbitrage voor haar rekening.
- 7.8 De registerbeheerder fungeert als secretaris van de landelijke commissie. In die hoedanigheid brengt zij de Onderwijsinspectie op de hoogte van alle gegronde klachten die bij de landelijke commissie zijn ingediend.

8 *Ingangsdatum en beginsituatie*

- 8.1 De gedragscode treedt in werking op 1 mei 2006.
- 8.2 Het bestuur van de onderwijsinstelling kan besluiten de deelname in te trekken, mits het daartoe strekkende besluit tenminste zes maanden voor de beoogde beëindigingdatum wordt genomen. De beëindigingdatum valt samen met het begin van hun respectievelijke studiejaar. In dat geval informeert de betrokken onderwijsinstelling de registerbeheerder en de landelijke commissie.
- 8.3 Indien een belanghebbende een aanpassing van de gedragscode voorstelt of indien door wijzigingen in wetgeving dan wel om andere redenen aanpassing van de gedragscode wenselijk dan wel noodzakelijk is zorgt de registerbeheerder voor de bekendmaking van de wijziging en verspreiding van de aangepaste gedragscode. Wijziging is slechts mogelijk indien de landelijke commissie heeft ingestemd, behoudens indien er sprake is van dwingendrechtelijke wetgeving. In dat laatste geval zal de registerbeheerder de tekst van de gedragscode zo spoedig mogelijk in overeenstemming brengen met de betreffende regelgeving.
- 8.4 Na drie jaar vindt er, door in ieder geval de betrokken instellingen, de belanghebbenden en de registerbeheerder een evaluatie plaats van de inhoud en werking van de gedragscode. Op grond van deze evaluatie zal de gedragscode uiterlijk 1 september 2009 al dan niet gewijzigd worden vastgesteld en ondertekend door de onderwijsinstellingen. Het initiatief hiertoe wordt genomen door de landelijke commissie.
- 8.5 De onderwijsinstelling verbindt zich ertoe zoveel mogelijk te handelen in de geest van de gedragscode, ook wat betreft zaken waarover niets in de gedragscode is opgenomen.

Lijst gebruikte afkortingen

BZ:	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBAP:	Centraal Bureau Aanmelding en Plaatsing
CROHO:	Centraal Register Opleidingen in het Hoger Onderwijs

FION:	Federatie Internationaal Onderwijsinstellingen in Nederland
HBO-raad:	Belangen- en werkgeversvereniging van de Nederlandse hogescholen
IB-Groep:	Informatie Beheer Groep
IELTS:	<i>International English Language Testing System</i>
IND:	Immigratie en Naturalisatiedienst
LNv:	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NVAO:	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
OCW:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PAEPON:	Platform van Aangewezen / Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland
VSNU:	Vereniging van Universiteiten
WHW:	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek

Gedragscode internationale student hoger onderwijs

Herzien 4 december 2009

*Preamble***Overwegende dat**

het Nederlandse hoger onderwijs verdere verbetering en versterking van de internationale samenwerking beoogt en Nederland zich met haar onderwijsinstellingen in het buitenland als kennissamenleving wil profileren;

de onderwijsinstellingen Nederlandse en internationale studenten in principe op dezelfde wijze behandelen, maar dat informatievoorziening aan en zorg voor internationale studenten in sommige opzichten nadere regulering behoeven;

de onderwijsinstellingen kwalitatief goede internationale studenten wensen aan te trekken en voor de omgang met internationale studenten door middel van deze gedragscode een gestroomlijnde, op elkaar afgestemde gedragslijn vaststellen;

het van belang is dat de onderwijsinstellingen aan de internationale studenten een duidelijk en eenduidig beeld geven van het Nederlandse hoger onderwijssysteem en het door de onderwijsinstelling aangeboden onderwijs overeenkomstig de beschrijving in het Diploma Supplement zoals vastgesteld door het Ministerie van OCW;

de onderwijsinstellingen in dat kader op een inzichtelijke, toegankelijke en eenduidige wijze informatie te verstrekken over de kwaliteit van de geboden opleiding, de plaats die deze inneemt binnen het Nederlandse systeem, de geboden voorzieningen, de kosten voor studie en levensonderhoud alsmede over de toelatingseisen die worden gesteld aan internationale studenten;

de onderwijsinstellingen het internationaliseringinstrumentarium van de Nederlandse overheid slechts kunnen gebruiken onder voorwaarde van zorgvuldige omgang met internationale studenten;

de Nederlandse overheid het aannemelijk acht dat de onderwijsinstellingen die deze gedragscode onderschrijven, uitvoeren en toepassen, zorgvuldig omgaan met internationale studenten;

de Nederlandse overheid de ondertekening van de gedragscode door de onderwijsinstellingen als voorwaarde stelt voor het kunnen verlenen van verblijfsvergunningen aan ingezetenen van buiten de EU/EER/Zwitserland voor studie op het niveau van hoger onderwijs;

de Nederlandse overheid de onderwijsinstellingen die deze gedragscode onderschrijven en uitvoeren, ondersteunt en van relevante informatie voorziet door middel van haar buitenlandse kantoren;

de onderwijsinstellingen die zich hebben aangesloten bij deze gedragscode, deze onderschrijven als uitgangspunt voor de relatie tussen de internationale student en de onderwijsinstelling;

de onderwijsinstelling zich door ondertekening verplicht tot het naleven van de in de gedragscode opgenomen verplichtingen en zich ertoe verbindt te handelen in de geest van de gedragscode wat betreft zaken waarover niets in de gedragscode is opgenomen;

om bovenstaande doelen te verwezenlijken nadere afspraken noodzakelijk zijn, waarmee de gedragscode een aanvulling is op het bestaande wettelijke kader. Onder het bestaande wettelijke kader wordt in ieder geval verstaan artikel 7.28 WHW, 3.41 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en hoofdstuk B6 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

Verplichten de onderwijsinstellingen zich tot de volgende gedragslijnen en handelingen:

1 Definities

Agent:

een individu, bedrijf of andere organisatie die, al dan niet op commerciële basis, diensten aanbiedt aan (aankomende) internationale studenten, die in Nederland wensen te studeren, of diensten aanbiedt aan een onderwijsinstelling voor het werven van internationale studenten.

Belanghebbende:

de internationale student, de onderwijsinstelling, de HBO-raad, PAEPON, SAIL en de VSNU alsmede de Ministeries van BZ, OCW, LNV en Justitie.

Gedragscode:

voorliggende gedragscode internationale student hoger onderwijs.

Internationale student:

een student met een buitenlandse nationaliteit die – voor zover het een derdelander betreft op basis van een daartoe afgegeven verblijfsvergunning – onderwijs gaat volgen aan een Nederlandse onderwijsinstelling.

Onderwijsinstelling:

een volgens de WHW bekostigde of aangewezen instelling of een in het kader van artikel 2 van de kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken en de artikelen 2.4.6, 2.4.11 (sub c) en 2.4.12 (sub a en b) van de subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken van 22 november 2004 gesubsidieerde instelling van hoger onderwijs dan wel een instelling die door de NVAO of daarmee vergelijkbare accreditatiekaders geaccrediteerd hoger onderwijs aanbiedt en die deze gedragscode ondertekend heeft en als deelnemende instelling is geregistreerd bij de registerbeheerder.

Landelijke commissie:

de commissie zoals bedoeld in paragraaf 7.

Register:

het door de registerbeheerder bij te houden openbare register van onderwijsinstellingen die de gedragscode hebben ondertekend.

Registerbeheerder:

de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) of haar rechtsopvolger.

Onderwijs:

al het hoger onderwijs – waaronder begrepen het voorbereidend jaar - dat door dan wel onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling wordt aangeboden aan de internationale student.

Voorbereidend jaar:

voorbereidend onderwijs – waaronder begrepen het voorbereidend taalonderwijs – met een duur van maximaal één jaar, dat door of onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling wordt aangeboden aan de internationale student teneinde tot de reguliere opleiding te worden toegelaten.

Toelating tot de opleiding:

het positieve resultaat van de beoordeling door de onderwijsinstelling van tenminste de vooropleiding, de taalvaardigheid en de diploma's van de internationale student die om toelating en inschrijving voor een specifieke opleiding verzoekt.

Inschrijving:

de administratieve handeling van de onderwijsinstelling op verzoek van de toegelaten internationale student ten gevolge waarvan de rechten en plichten met betrekking tot het volgen van onderwijs ontstaan.

Koepelorganisaties:

HBO-raad, PAEPON, SAIL en VSNU.

Derdelanders:

internationale studenten afkomstig uit landen niet zijnde Zwitserland of lidstaten van de EU/EER.

Referentperiode:

de periode waarin een toegelaten internationale student staat ingeschreven bij één en dezelfde onderwijsinstelling.

Proportionele nominale studielast:

de nominale studielast behorende bij de periode van inschrijving in een studiejaar.

2 Informatievoorziening

- 2.1 De onderwijsinstelling stelt tijdig betrouwbare en eenvoudig toegankelijke informatie aan de internationale student ter beschikking over het aangeboden onderwijs, tenminste met betrekking tot:
 - a. de status van de opleiding in termen van accreditatie;
 - b. de criteria waaraan de kwaliteit van het onderwijs dient te voldoen, alsmede de

- interne procedures om deze kwaliteit te waarborgen;
- c. een beschrijving van de opleiding, het te behalen getuigschrift en de wettelijke status van dit getuigschrift alsmede de onderwijs- en examenregeling (of een daarmee vergelijkbare regeling) dan wel een samenvatting daarvan;
- d. de toelatingseisen voor de opleiding, inclusief procedures voor toelating en inschrijving en de daarmee verbonden kosten;
- e. de taal waarin het onderwijs gegeven wordt;
- f. aanvullende vergoedingen die de onderwijsinstelling mogelijk van de internationale student vraagt in het kader van het bovenstaande dan wel de in paragraaf 3, 4 en 5 genoemde diensten;
- g. de normering van de studievoortgang als bedoeld in paragraaf 5, inclusief de procedure voor toestemming als bedoeld in artikel 4.7;
- h. deze gedragscode.

De bovengenoemde informatie omvat bij voorkeur een beschrijving van de kennis en de vaardigheden die de internationale student bij een succesvolle afronding zal hebben behaald.

- 2.2 De informatie die de onderwijsinstelling op grond van de gedragscode aan de internationale student verstrekt, dient in de Engelse taal, dan wel de taal waarin het onderwijs wordt gegeven, dan wel in de moedertaal van de internationale student, te worden verstrekt.
- 2.3 De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat bij haar reclame-uitingen en presentatie duidelijk de aard van de onderwijsinstelling en het onderwijs blijkt en dat hierbij en bij de werving van internationale studenten wordt gehandeld volgens de regels en normen zoals vastgelegd door de Nederlandse Reclame Code Commissie in de Reclame Code, met name de algemene code (I) en de bijzondere reclamecode voor cursussen (II-b). De onderwijsinstelling voert in de Engelse taal zijn naam zodanig dat de aard van de instelling hieruit duidelijk blijkt.

3 *Agenten*

- 3.1 Indien de onderwijsinstelling aan een agent opdracht geeft tot werving van internationale studenten, ziet de onderwijsinstelling erop toe dat de agent handelt in de geest van deze gedragscode. De onderwijsinstelling blijft ook bij uitbesteding van (een deel van) het proces van werving en selectie verantwoordelijk voor de toelating van de internationale studenten.
De onderwijsinstelling maakt slechts gebruik van een agent die beschikt over voor de werving noodzakelijke kennis van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel en schakelt geen agent in aan wiens eerlijkheid en integriteit getwijfeld kan worden. De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat haar agent toegang heeft tot de actuele en adequate onderwijsinformatie van de instelling.
- 3.2 De onderwijsinstelling sluit een schriftelijke overeenkomst met een ieder die als agent de bevoegdheid tot werving van internationale studenten verkrijgt. De overeenkomst benoemt de wederzijdse verantwoordelijkheden van de agent en de onderwijsinstelling en specificeert de vereisten uit de Gedragscode waaraan moet worden voldaan. Daarnaast bevat de overeenkomst afspraken over het toezicht op de activiteiten van de agent met inbegrip van de corrigerende maatregelen als bedoeld in artikel 3.7 die getroffen kunnen worden, en de voorwaarden voor beëindiging van de overeenkomst, waaronder de verplichte onmiddellijke beëindiging in omstandigheden als bedoeld in artikel 3.8.

- 3.3 De onderwijsinstelling sluit geen overeenkomst met een agent indien zij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de agent betrokken is bij, dan wel in het verleden betrokken is geweest bij oneerlijke praktijken, waaronder het bewust werven van internationale studenten die niet aan de vereiste opleidingsvoorwaarden kunnen voldoen, en/of internationale studenten werft van wie de agent weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zij niet aan de vreemdelingenrechtelijke toelatingsvoorwaarden voldoen.
 - 3.4 De internationale student betaalt de voor het onderwijs en eventueel de toelating tot het onderwijs verschuldigde bedragen aan de onderwijsinstelling dan wel in het geval van *joint of double degree programs* aan de aan te wijzen (buitenlandse) onderwijsinstelling.
 - 3.5 Indien wervings- of bemiddelingskosten verschuldigd zijn aan de agent, wordt in de overeenkomst tussen de onderwijsinstelling en de agent opgenomen door wie deze kosten aan de agent worden voldaan. De internationale student dient over de inhoud van deze bepaling uit de overeenkomst op grond van artikel 2.1 duidelijk te worden geïnformeerd.
 - 3.6 De onderwijsinstelling maakt afspraken met de agent over het toezicht op zijn handelen. De onderwijsinstelling stelt zich tevens regelmatig op de hoogte van de ervaringen van de internationale studenten. De onderwijsinstelling geeft op verzoek van de landelijke commissie (zie paragraaf 7) inzicht in haar overeenkomsten met de agent. De onderwijsinstelling neemt in de overeenkomsten met de agent op dat de overeenkomst aan derden ter inzage gegeven kan worden.
 - 3.7 De onderwijsinstelling neemt onmiddellijk corrigerende maatregelen indien zij verneemt dat een agent zich onachtzaam, onzorgvuldig of onbekwaam gedraagt, dan wel betrokken is bij valse, misleidende of onethische reclame en werving, met inbegrip van activiteiten die de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs kunnen schaden.
 - 3.8 Wanneer een onderwijsinstelling een overeenkomst heeft gesloten met een agent en vervolgens verneemt, dan wel kan vermoeden dat de agent, dan wel degenen die voor hem werken, wervings- of bemiddelingskosten bij de internationale student in rekening heeft gebracht in strijd met hetgeen daarover in de overeenkomst overeenkomstig artikel 3.5 is bepaald, wordt de overeenkomst met onmiddellijke ingang beëindigd. De overeenkomst wordt tevens met onmiddellijke ingang beëindigd zodra de onderwijsinstelling verneemt, dan wel kan vermoeden dat de agent, dan wel degenen die voor hem werken, handelt in strijd met het bepaalde in artikel 3.3.
- 4 ***Toelating en inschrijving tot de opleiding***
 - 4.1 Indien een internationale student om toelating en inschrijving verzoekt bij de onderwijsinstelling, wordt eerst de toelaatbaarheid beoordeeld aan de hand van tenminste de benodigde vooropleiding, voldoende taalvaardigheid (zie artikel 4.2) en diploma's, gericht op de specifieke opleiding waarvoor toelating en inschrijving wordt verzocht. De onderwijsinstelling stelt deze toelatingseisen vast voorafgaand aan de werving van de internationale student voor de betreffende opleiding en controleert voorafgaand aan de toelating en inschrijving of de internationale student aan de gestelde eisen voldoet.
 - 4.2 De onderwijsinstelling stelt voor het onderwijs dat zij aan internationale studenten aanbiedt de minimale taaleisen vast waaraan de internationale student moet

voldoen en ziet erop toe dat de internationale student daaraan ook daadwerkelijk voldoet.

Indien het gaat om Nederlandstalig onderwijs geldt het gestelde in artikel 7.28, tweede lid WHW.

Indien het gaat om Engelstalig onderwijs wordt minimaal een 'academic' IELTS-test met een 'overall band score' van 6.0 (zes) gehanteerd voor het Bachelor- en Master-niveau.

Voor het voorbereidend jaar met een duur van 6 tot 12 maanden geldt een minimume van 5.0 IELTS; voor een voorbereidend jaar van 6 maanden of korter geldt een minimume van 5.5 IELTS.

Voor de scores van andere geaccepteerde taaltesten dan IELTS wordt onderstaande tabel¹ gehanteerd:

IELTS, TOEFL, TOEIC en Cambridge ESOL scores					
IELTS	TOEFL Paper	TOEFL Computer	TOEFL Internet	TOEIC ²	Cambridge ESOL
7.5	625	263	113	790	CPE – C
7.0	600	250	100	780	
6.5	575	232	90	720	CAE – C
6.0	550	213	80	670	
5.5	525	196	70	620	FCE – C
5.0	500	173	60	600	

De onderwijsinstelling of sector die een andere taaltest of score gebruikt dan welke genoemd zijn in bovenstaande tabel, doet bij de landelijke commissie een met een onafhankelijk en extern oordeel van het RCEC gemotiveerd verzoek om de betreffende test of score vergelijkbaar te verklaren met de IELTS-test en score.

- 4.3 In afwijking van het gestelde in artikel 4.2 kan een onderwijsinstelling een internationale student die zijn vooropleiding heeft genoten in een land, waarin het Engels de officiële voer- en onderwijstaal is, vrijstellen van de verplichting een taaltest af te leggen. De landelijke commissie kan de onderwijsinstelling verzoecken een verklaring van NUFFIC te overleggen, waarin wordt bevestigd dat de vooropleiding in de Engelse taal is genoten.

- 1 De tabel is niet bedoeld om de genoemde taaltesten en/of scores onderling te vergelijken. Er wordt uitsluitend bedoeld voor de genoemde geaccepteerde taaltesten de minimale scores te formuleren voor de toelating van internationale studenten.
- 2 Indien zowel het onderdeel 'Speaking and Writing' als 'Listening and Reading' is behaald.

De onderwijsinstelling voor hbo-opleidingen op het gebied van de kunst kan aangepaste eisen stellen ten aanzien van het niveau van de Engelse taalvaardigheid. Het betreft opleidingen die zijn geregistreerd in het subonderdeel *opleidingen op het gebied van de kunst* van het onderdeel *Taal en Cultuur* in het CROHO. Ten aanzien van deze opleidingen gelden wettelijk aanvullende eisen (artikel 7.26a WHW), primair in verband met de vereiste artistieke kwaliteit. Deze opleidingen toetsen de Engelse taalvaardigheid binnen het kader van de selectieprocedure en worden vrijgesteld van de verplichting een taaltest af te nemen zoals omschreven in artikel 4.2. Gezien de speciale aard van deze opleidingen stelt de examencommissie vast wat het gewenste taalniveau is en legt dit vast in het Onderwijs en Examen Reglement.

- 4.4 De onderwijsinstelling zal de internationale student schriftelijk en gemotiveerd toelating en/of inschrijving weigeren wanneer deze niet aan de door de onderwijsinstelling en/of de opleiding gestelde eisen voldoet of wanneer de internationale student niet inloot vanwege de *numerus fixus*. De onderwijsinstelling vermeldt hierbij de rechtsmiddelen, die door de internationale student in verband met de weigering kunnen worden gehanteerd.
- 4.5 De onderwijsinstelling kan voor de uitvoering van een toetsing van de taaleis, de vooropleiding en de diploma's een vergoeding vragen. De onderwijsinstelling is dan verplicht de internationale student hierover te informeren conform artikel 2.1.
- 4.6 De onderwijsinstelling die de toelating en/of inschrijving tot de opleiding afhankelijk maakt van het succesvol doorlopen van een voorbereidend jaar, vergewist zich er vooraf van dat de internationale student het voorbereidend jaar naar verwachting succesvol zal afronden.
- 4.7 De onderwijsinstelling zal de toelaatbare derdelander bij de inschrijving verzoeken zich schriftelijk akkoord te verklaren met de procedure waarbij de onderwijsinstelling de derdelander – al dan niet met voorafgaand bericht – bij de IND afmeldt, ingeval van beëindiging van de inschrijving of de vaststelling dat geen sprake is van voldoende studievoortgang als bedoeld in artikel 5.5 en 5.6
- 5 ***Aanbod voor en begeleiding van internationale studenten***
 - 5.1 De onderwijsinstelling voldoet aan de voor de instelling geldende nationale wettelijke eisen.
 - 5.2 De instelling biedt internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan. Accreditatie van de opleiding is uitgevoerd door de NVAO of door een accreditatieorganisatie die een vergelijkbare kwaliteit van werkzaamheden biedt. De registerbeheerder zal een lijst van dergelijke accreditatieorganisaties publiceren.
Korte cursussen en maatwerk programma's op het niveau van hoger onderwijs kunnen eveneens aan internationale studenten worden aangeboden. Indien zij rechtstreeks herleidbaar zijn tot geaccrediteerde bachelor- of masteropleidingen wordt de kwaliteit van deze cursussen op die manier geborgd. Indien de cursus of het maatwerk programma niet rechtstreeks herleidbaar is tot een geaccrediteerd bachelor- of masterprogramma, dan dient de instelling de kwaliteit van betreffende cursus aan te kunnen tonen door middel van kwaliteitsborging gebaseerd op de kaders en procedures van een door de Nederlandse overheid erkend systeem van kwaliteitszorg (zie aanhangsel).
 - 5.3 De onderwijsinstelling ziet erop toe dat de docenten de taal waarin het onderwijs

- wordt gegeven voldoende beheersen.
- 5.4 De onderwijsinstelling maakt duidelijk welke diensten zij biedt aan de internationale student in het kader van het verkrijgen van een visum en een verblijfsvergunning, huisvesting, introductie en begeleiding. In haar voorlichtingsmateriaal conform artikel 2.1 geeft de onderwijsinstelling duidelijk aan welke diensten zij in dit kader aanbiedt en wat de daaraan verbonden kosten zijn.
 - 5.5 De instelling stelt jaarlijks, na afloop van ieder studiejaar, de studievoortgang vast van de internationale student. Als voldoende studievoortgang wordt aangemerkt: 50% (of meer) van de proportionele nominale studielast voor het (gedeelte van het) studiejaar.
In afwijking hiervan geldt dat de internationale student het voorbereidend jaar met goed gevolg dient af te ronden.
Indien geen sprake is van voldoende studievoortgang stelt de instelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur.
- Indien blijkt dat de internationale student niet/onvoldoende studeert of het niveau niet aankan, wordt de derdelander binnen een maand afgemeld bij de IND.
Wanneer blijkt dat er persoonlijke omstandigheden zijn als bedoeld in artikel 7.51 WHW alsmede artikel 2.1 Uitvoeringsbesluit WHW, ten gevolge waarvan er geen sprake is van voldoende studievoortgang, worden er bindende afspraken met de internationale student gemaakt om de achterstand in te lopen opdat het tijdig afstuderen niet in het geding komt. Er vindt in dat geval voor derdelanders geen afmelding plaats bij de IND.
Het is per referentperiode per internationale student slechts éénmalig mogelijk bij derdelanders een melding aan de IND achterwege te laten indien geen sprake is van voldoende studievoortgang betreffende dezelfde internationale student, waarbij sprake is van dezelfde persoonlijke omstandigheden.
De instelling registreert wanneer er geen sprake was van voldoende voortgang en een persoonlijke omstandigheid alsmede, in geval van een derdelander, het feit dat er geen afmelding bij de IND heeft plaatsgevonden (zie aanhangsel).
- 5.6 Zodra de instelling constateert dat de inschrijving aan de instelling door een derdelander is beëindigd, wordt dit gemeld bij de IND.
 - 5.7 De onderwijsinstelling heeft de verplichting het aangeboden onderwijs daadwerkelijk te geven. Indien het onderwijs om gegronde redenen wordt geannuleerd, geschiedt dit niet later dan drie maanden voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs, korte cursussen en maatwerk uitgezonderd. Indien de internationale student reeds in Nederland is met het oog op het volgen van dit onderwijs, is de onderwijsinstelling gehouden om in overleg met de internationale student zo mogelijk een passend alternatief te zoeken en de internationale student te informeren over de (daartoe) te volgen procedures.

6 *Register deelnemende onderwijsinstellingen en de taken en bevoegdheden van de registerbeheerder*

- 6.1 De onderwijsinstelling verzoekt bij de registerbeheerder om opname in het register van de gedragscode, onder overlegging van de ondertekende gedragscode.
- 6.2 Het register wordt door de registerbeheerder bekend gemaakt via de websites van de registerbeheerder en via andere publicaties in de Nederlandse en Engelse taal.

In het bij deze gedragscode behorende reglement zijn nadere bepalingen opgenomen die zien op het register.

- 6.3 De registerbeheerder beslist binnen een maand op grond van de door de aanvrager verstrekte gegevens en stelt de aanvrager schriftelijk van de beslissing op de hoogte.
Een aanvraag wordt afgewezen, indien de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden en verplichtingen als bepaald in de gedragscode, waaronder begrepen de accreditatie van opleidingen door accreditatieorganisaties die niet zijn opgenomen op de lijst als bedoeld in artikel 5.2. Een aanvraag wordt tevens afgewezen indien deze wordt ingediend voordat de termijn als bedoeld in artikel 7.8 is verstreken.
- 6.4 Een onderwijsinstelling kan op eigen verzoek dan wel overeenkomstig het gestelde in artikel 7.8 op last van de landelijke commissie door de registerbeheerder uit het register worden verwijderd.
- 6.5 Indien een onderwijsinstelling aan het register wordt toegevoegd dan wel wordt verwijderd, wordt dit door de registerbeheerder op zijn websites gepubliceerd. De registerbeheerder vermeldt hierbij de reden van verwijdering.
- 6.6 Onverminderd de overige in deze gedragscode genoemde taken omvatten de taken van de registerbeheerder:
 - a) de registratie van klachten;
 - b) het opstellen van een jaarverslag ten behoeve van de vaststelling door de landelijke commissie;
 - c) de verstrekking van informatie aan belanghebbenden.
- 6.7 Klachten betreffende de registerbeheerder kunnen worden ingediend bij de voorzitter van de landelijke commissie, nadat de interne klachtprocedure bij de registerbeheerder is doorlopen.

7 Landelijke commissie

- 7.1 De koepelorganisaties stellen een landelijke commissie in en omschrijven de bevoegdheden van deze commissie nader. De koepelorganisaties benoemen telkens voor een zittingsduur van drie jaar de leden van de landelijke commissie. De registerbeheerder informeert door publicatie op zijn websites een ieder over de samenstelling van de landelijke commissie.
- 7.2 De landelijke commissie is onafhankelijk en bestaat uit zes leden. De VSNU benoemt twee leden en twee plaatsvervangende leden, de HBO-raad benoemt twee leden en twee plaatsvervangende leden, SAIL benoemt een lid en een plaatsvervangend lid en PAEPON benoemt een lid en een plaatsvervangend lid. De landelijke commissie benoemt een voorzitter die niet behoort tot de kring van belanghebbenden.
Mocht een eventueel verzoekschrift betrekking hebben op of afkomstig zijn van een onderwijsinstelling van wie een lid in de commissie zitting heeft, dan staat het betrokken lid zijn plaats af aan een plaatsvervangend lid afkomstig van een andere onderwijsinstelling.
- 7.3 De landelijke commissie heeft als taak toe te zien op de naleving van de gedragscode en het handelen van de onderwijsinstelling te toetsen aan de gedragscode. Zij doet dit onder andere door het behandelen van verzoekschriften die op grond van de gedragscode kunnen worden ingediend, conform de procedure zoals beschreven in afdeling 4 van het reglement.
- 7.4 Om aan haar taken invulling te geven zal de landelijke commissie na overleg met de koepelorganisaties een reglement opstellen dat onlosmakelijk onderdeel uit-

maakt van deze gedragscode. In het reglement zal tevens worden opgenomen hoe verzoekschriften kunnen worden ingediend, op welke wijze deze worden behandeld en wat de mogelijke sancties zijn indien het verzoekschrift gegrond wordt verklaard.

- 7.5 Een ieder die daarbij een rechtstreeks belang heeft kan bij de landelijke commissie schriftelijk een verzoekschrift indienen betreffende de wijze waarop een onderwijsinstelling zich in het kader van de gedragscode jegens hem of een ander heeft gedragen.
- Alvorens een verzoekschrift bij de commissie in te dienen, legt de verzoeker eerst de klacht voor aan het bevoegde gezag van de onderwijsinstelling.
- De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat bestaande of eventueel nieuw in te richten interne klachtenprocedures openstaan voor klachten in het kader van de gedragscode.
- 7.6 Indien de verzoeker van mening is dat de onderwijsinstelling een klacht niet naar behoren of niet binnen de daarvoor geldende termijn heeft afgehandeld dan wel nog steeds van opvatting is dat de onderwijsinstelling zich niet aan de gedragscode houdt, kan hij de verantwoording ten aanzien van de klacht en de reactie daarop door de onderwijsinstelling voorleggen aan de landelijke commissie door het indienen van een verzoekschrift.
- 7.7 Indien de landelijke commissie, na hoor en wederhoor van de verzoeker en de onderwijsinstelling, vaststelt dat een onderwijsinstelling deze gedragscode niet nakomt, stelt zij de onderwijsinstelling en de verzoeker op de hoogte van haar beslissing en de eventuele gevolgen daarvan.
- 7.8 Indien de landelijke commissie besluit tot verwijdering uit het register, neemt zij tevens een besluit over de duur van de verwijdering, alsmede onder welke voorwaarden de onderwijsinstelling weer kan worden toegelaten tot het register.
- 7.9 De landelijke commissie deelt de beslissing binnen een maand schriftelijk mee aan de onderwijsinstelling, de verzoeker, de IND en OCW.
- 7.10 De registerbeheerder fungeert als secretaris van de landelijke commissie. De secretaris brengt de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte van alle gegronde verzoekschriften die bij de landelijke commissie zijn ingediend.

8 *Ingangsdatum en wijzigingen*

- 8.1 De wijzigingen op de gedragscode treden in werking op 4 december 2009.
- 8.2 Indien een belanghebbende een aanpassing van de gedragscode voorstelt of indien door wijzigingen in wetgeving dan wel om andere redenen aanpassing van de gedragscode wenselijk dan wel noodzakelijk is, wordt dit voorgelegd aan de koepelorganisaties. Wijziging is mogelijk indien de landelijke commissie op voordracht van de koepelorganisaties heeft ingestemd, behoudens indien er sprake is van dwingendrechtelijke wetgeving. De registerbeheerder draagt zorg voor de bekendmaking van de wijziging en verspreiding van de aangepaste gedragscode.
- 8.3 Na vijf jaar vindt er, door in ieder geval de betrokken instellingen, de belanghebbenden en de registerbeheerder een evaluatie plaats van de inhoud en werking van de gedragscode. Op grond van deze evaluatie zal de gedragscode uiterlijk 1 september 2015 al dan niet gewijzigd worden vastgesteld en ondertekend door de onderwijsinstellingen. Het initiatief hiertoe wordt genomen door de landelijke commissie.

Aanhangsel

De nieuwe tekst van de Gedragscode en het daarmee verbonden Reglement is geldig vanaf 4 december 2009. Er geldt echter een overgangsregeling met betrekking tot de artikelen 5.2 en 5.5:

Artikel 5.2: Accreditatie non-degree opleidingen

De accreditatie van non-degree opleidingen die niet behoren bij, onderdeel uitmaken van of afgeleid zijn van een reeds bestaande geaccrediteerde bachelor- of masteropleiding, zal onderdeel uitmaken van een door de Nederlandse overheid erkend systeem van kwaliteitszorg. Zodra de procedure hiervoor van kracht is, zal de termijn worden bepaald waarin de instellingen de hier bedoelde non-degree opleidingen dienen te laten accrediten.

Artikel 5.5: Afmelden bij onvoldoende studievoortgang

In artikel 5.5 is een tekst opgenomen die ziet op de in werking treding van de Wet modern migratiebeleid in 2011. Tot die tijd geldt de tekst van het huidige artikel 5.5:

Zodra de onderwijsinstelling signaleert dat de internationale student geen onderwijs meer volgt zonder dat daartoe dwingende of zwaarwichtige redenen bestaan zal de onderwijsinstelling de IND hierover inlichten. De onderwijsinstelling geeft desgevraagd aan op welke wijze aan deze verplichting invulling wordt gegeven.

Toelichting

Artikel 5.2

In artikel 5.2 wordt ook gesproken over non-degree opleidingen. Dit zijn opleidingen die niet leiden tot een bachelor of master graad, maar wel van het niveau van hoger onderwijs zijn. Vaak gaat het om kortere cursussen en maatwerkcursussen. Afzonderlijke accreditatie van elk van deze opleidingen is niet doenlijk gelet op de tijdelijke aard ervan. Sommige opleidingen voldoen wel aan de eisen in artikel 5.2, omdat ze behoren bij, onderdeel uitmaken van of afgeleid zijn van een reeds bestaande geaccrediteerde bachelor of master opleiding. Voor die opleidingen en cursussen is dus geen aparte overgangsbepaling nodig. Enkele instellingen bieden specifieke cursussen aan die niet herleidbaar zijn tot bestaande geaccrediteerde bachelor of master opleidingen. Voor die instellingen zal een door de Nederlandse overheid erkend systeem van kwaliteitszorg worden ontwikkeld. Tot die tijd is er sprake van een overgangssituatie.

Op dit moment wordt de gedachte uitgewerkt dat de accreditatie van een deel van de non-degree opleidingen onderdeel zou kunnen uitmaken van de instellingsaudit in het nieuwe accreditatiestelsel. In aanvulling hierop zal echter ook een door de overheid erkend systeem van kwaliteitszorg moeten worden ontwikkeld voor die situaties waarin de instellingsaudit niet wordt of kan worden doorlopen. Zodra de procedure is vastgesteld en van kracht is, zal in overleg met de koepelorganisaties, OCW en de NVAO de termijn worden bepaald waarin de instellingen de hierbedoelde non-degree opleidingen dienen te laten accrediten.

Artikel 5.5

In artikel 5.5 is een tekst opgenomen die is afgestemd met het ministerie van Justitie, OCW en Sociale Zaken. Het artikel bevat een regeling die onderdeel uitmaakt van het Modern migratiebeleid, de plannen van het kabinet om de migratiewetgeving te vereenvoudigen. Voorgestelde vereenvoudigingen voor de onderwijsinstellingen bestaan ondermeer hieruit dat de verblijfsvergunningen voor internationale studenten zullen worden afgegeven voor

de duur van de studie en derhalve niet meer jaarlijks hoeven te worden verlengd. Ook wijzigingen in studierichting of onderwijsinstelling leiden niet langer tot een noodzakelijke wijziging van de verblijfsvergunning.

Hier tegenover staat dat instellingen de studievoortgang van internationale studenten moeten bijhouden en de IND moeten informeren indien de minimum grens van 50 procent van de in een jaar te behalen studiepunten niet is behaald.

Naar verwachting zal het Modern migratiebeleid in 2011 in werking treden. Eerst op dat moment zal ook het nieuwe artikel 5.5 in werking treden. Tot die tijd geldt de tekst van het huidige artikel 5.5.

Om instellingen tijdig in de gelegenheid te stellen voorbereidingen te treffen in de administratiesystemen en communicatie richting toekomstige studenten, is besloten het nieuwe artikel reeds op te nemen in de Gedragscode. Op deze manier kunnen vroegtijdig mogelijke kinderziekten worden opgespoord. De Landelijke Commissie zal in samenwerking met de brancheorganisaties de ervaringen inventariseren.

Lijst gebruikte afkortingen

BZ:	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAE:	<i>Cambridge Certificate in Advanced English</i>
CPE:	<i>Cambridge Certificate of Proficiency in English</i>
CROHO:	Centraal Register Opleidingen in het Hoger Onderwijs
ESOL:	<i>English for Speakers of Other Languages</i>
FCE:	<i>Cambridge First Certificate in English</i>
HBO-raad:	Belangen- en werkgeversvereniging van de Nederlandse hogescholen
IB-Groep:	Informatie Beheer Groep
IELTS:	<i>International English Language Testing System</i>
IND:	Immigratie en Naturalisatiedienst
LNv:	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NUFFIC:	<i>Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education</i>
NVAO:	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
OCW:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PAEPON:	Platform van Aangewezen / Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland
RCEC:	Research Center voor Examinering en Certificering
SAIL:	<i>Council of Institutes for Postgraduate International Education in the Netherlands</i>
TOEFL:	<i>Test Of English as a Foreign Language</i>
TOEIC:	<i>Test Of English for International Communication</i>
VSNU:	Vereniging van Universiteiten
WHW:	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek

Gedragcode internationale student hoger onderwijs

Herzien 1 maart 2013

*Preamble***Overwegende dat**

het Nederlandse hoger onderwijs verdere verbetering en versterking van de internationale samenwerking beoogt en Nederland zich met haar onderwijsinstellingen in het buitenland als kennissamenleving wil profileren;

de onderwijsinstellingen Nederlandse en internationale studenten in principe op dezelfde wijze behandelen, maar dat informatievoorziening aan en zorg voor internationale studenten in sommige opzichten nadere regulering behoeven;

de onderwijsinstellingen kwalitatief goede internationale studenten wensen aan te trekken en voor de omgang met internationale studenten door middel van deze gedragscode een gestroomlijnde, op elkaar afgestemde gedragslijn vaststellen;

het van belang is dat de onderwijsinstellingen aan de internationale studenten een duidelijk en eenduidig beeld geven van het Nederlandse hoger onderwijssysteem en het door de onderwijsinstelling aangeboden onderwijs overeenkomstig de beschrijving in het Diploma Supplement zoals vastgesteld door het Ministerie van OCW;

de onderwijsinstellingen in dat kader op een inzichtelijke, toegankelijke en eenduidige wijze informatie te verstrekken over de kwaliteit van de geboden opleiding, de plaats die deze inneemt binnen het Nederlandse systeem, de geboden voorzieningen, de kosten voor studie en levensonderhoud alsmede over de toelatingseisen die worden gesteld aan internationale studenten;

de onderwijsinstellingen het internationaliseringinstrumentarium van de Nederlandse overheid slechts kunnen gebruiken onder voorwaarde van zorgvuldige omgang met internationale studenten;

de Nederlandse overheid het aannemelijk acht dat de onderwijsinstellingen die deze gedragscode onderschrijven, uitvoeren en toepassen, zorgvuldig omgaan met internationale studenten;

de Nederlandse overheid de ondertekening van de gedragscode door de onderwijsinstellingen als voorwaarde stelt voor het kunnen verlenen van verblijfsvergunningen aan ingezetenen van buiten de EU/EER/Zwitserland voor studie op het niveau van hoger onderwijs;

de Nederlandse overheid de onderwijsinstellingen die deze gedragscode onderschrijven en uitvoeren, ondersteunt en van relevante informatie voorziet door middel van haar buitenlandse kantoren;

de onderwijsinstellingen die zich hebben aangesloten bij deze gedragscode, deze onder-
schrijven als uitgangspunt voor de relatie tussen de internationale student en de onderwijs-
instelling;

de onderwijsinstelling zich door ondertekening verplicht tot het naleven van de in de ge-
dragscode opgenomen verplichtingen en zich ertoe verbindt te handelen in de geest van de
gedragscode wat betreft zaken waarover niets in de gedragscode is opgenomen;

om bovenstaande doelen te verwezenlijken nadere afspraken noodzakelijk zijn, waarmee de
gedragscode een aanvulling is op het bestaande wettelijke kader. Onder het bestaande
wettelijke kader wordt in ieder geval verstaan artikel 7.28 WHW, 3.41 van het Vreemdelin-
genbesluit 2000 en hoofdstuk B6 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

**Verplichten de onderwijsinstellingen zich tot de volgende gedragslijnen en handel-
ingen:**

1 Definities

Agent:

een individu, bedrijf of andere organisatie die, al dan niet op commerciële basis, diensten
aanbiedt aan (aankomende) internationale studenten, die in Nederland wensen te studeren,
of diensten aanbiedt aan een onderwijsinstelling voor het werven van internationale stu-
denten.

Belanghebbende:

de internationale student, de onderwijsinstelling, de HBO-raad, de NRTTO en de VSNU
alsmede de Ministeries van BZ, OCW, EZ en VenJ.

Gedragscode:

voorliggende gedragscode internationale student hoger onderwijs.

Internationale student:

een student met een buitenlandse nationaliteit die – voor zover het een verblijfsvergun-
ningplichtige student betreft op basis van een daartoe afgegeven verblijfsvergunning –
onderwijs gaat volgen, volgt of heeft gevolgd aan een in Nederland gevestigde onderwijs-
instelling.

Uitwisselingsstudent:

de internationale student die in het kader van een daartoe opgezet uitwisselingsprogramma
gedurende een periode van minimaal 3 maanden tot maximaal 12 maanden onderwijs gaat
volgen, volgt of heeft gevolgd aan een in Nederland gevestigde onderwijsinstelling en
daarvoor niet aan die onderwijsinstelling als reguliere student wordt ingeschreven en
gediplomeerd.

Onderwijsinstelling:

een instelling die:

- volgens de WHW wordt bekostigd, is aangewezen of een rechtspersoon voor hoger
onderwijs is;

- in het kader van artikel 2 van de kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 wordt gesubsidieerd, dan wel
- geaccrediteerd hoger onderwijs als bedoeld in artikel 5.2 aanbiedt, en die deze gedragscode ondertekend heeft en als deelnemende instelling is geregistreerd bij de registerbeheerder.

Landelijke commissie:

de commissie zoals bedoeld in paragraaf 7.

Register:

het door de registerbeheerder bij te houden openbare register van onderwijsinstellingen die de gedragscode hebben ondertekend.

Registerbeheerder:

de Dienst Uitvoering Onderwijs van OCW.

Onderwijs:

al het hoger onderwijs – waaronder begrepen het voorbereidend jaar - dat door dan wel onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling wordt aangeboden aan de internationale student.

Vorbereidend jaar:

voorbereidend onderwijs – waaronder begrepen het voorbereidend taalonderwijs – met een duur van maximaal één jaar, dat door of onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling wordt aangeboden aan de internationale student teneinde tot de reguliere opleiding te worden toegelaten.

Toelating tot de opleiding:

het positieve resultaat van de beoordeling door de onderwijsinstelling van tenminste de vooropleiding, de taalvaardigheid en de diploma's van de internationale student die om toelating en inschrijving voor een specifieke opleiding verzoekt.

Inschrijving:

de administratieve handeling van de onderwijsinstelling op verzoek van de toegelaten internationale student ten gevolge waarvan de rechten en plichten met betrekking tot het volgen van onderwijs ontstaan.

Koepelorganisaties:

HBO-raad, NRTTO en VSNU.

Verblijfsvergunningplichtige studenten:

internationale studenten afkomstig uit landen niet zijnde Zwitserland of lidstaten van de EU/EER.

Referentperiode:

de periode waarin een toegelaten internationale student staat ingeschreven bij één en dezelfde onderwijsinstelling.

Proportionele nominale studielast:

de nominale studielast behorende bij de periode van inschrijving in een studiejaar.

2 Informatievoorziening

- 2.1 De onderwijsinstelling stelt onder andere via de website tijdig betrouwbare en eenvoudig toegankelijke informatie aan de internationale student ter beschikking over het aangeboden onderwijs, tenminste met betrekking tot:
- a. de accreditatie van de opleiding zoals bedoeld in artikel 5.2;
 - b. de criteria waaraan de kwaliteit van het onderwijs dient te voldoen, alsmede de interne procedures om deze kwaliteit te waarborgen;
 - c. een beschrijving van de opleiding, het te behalen getuigschrift en de wettelijke status van dit getuigschrift alsmede de onderwijs- en examenregeling (of een daarmee vergelijkbare regeling) dan wel een samenvatting daarvan;
 - d. de toelatingseisen voor de opleiding, inclusief procedures voor toelating en inschrijving en de daarmee verbonden kosten, als bedoeld in paragraaf 3 en 4;
 - e. de taal waarin het onderwijs gegeven wordt;
 - f. aanvullende vergoedingen die de onderwijsinstelling mogelijk van de internationale student vraagt in het kader van het bovenstaande dan wel de in paragraaf 3, 4 en 5 genoemde diensten;
 - g. de normering van de studievoortgang als bedoeld in paragraaf 5, inclusief de procedure voor toestemming als bedoeld in artikel 4.6;
 - h. deze gedragscode.
- De bovengenoemde informatie omvat bij voorkeur een beschrijving van de kennis en de vaardigheden die de internationale student bij een succesvolle afronding zal hebben behaald.
- 2.2 De informatie die de onderwijsinstelling op grond van de gedragscode aan de internationale student verstrekt, dient in de Engelse taal, dan wel de taal waarin het onderwijs wordt gegeven, dan wel in de moedertaal van de internationale student, te worden verstrekt.
- 2.3 De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat bij haar reclame-uitingen en presentatie duidelijk de aard van de onderwijsinstelling en het onderwijs blijkt en dat hierbij en bij de werving van internationale studenten wordt gehandeld volgens de regels en normen zoals vastgelegd door de Nederlandse Reclame Code Commissie in de Reclame Code, met name de algemene code (I) en de bijzondere reclamecode voor cursussen (II-b). De onderwijsinstelling voert in de Engelse taal zijn naam zodanig dat de aard van de instelling hieruit duidelijk blijkt.

3 Agenten

- 3.1 Indien de onderwijsinstelling aan een agent opdracht geeft tot werving van internationale studenten, ziet de onderwijsinstelling erop toe dat de agent handelt in de geest van deze gedragscode. De onderwijsinstelling blijft ook bij uitbesteding van (een deel van) het proces van werving en selectie verantwoordelijk voor de toelating van de internationale studenten.
- 3.2 De onderwijsinstelling sluit een schriftelijke overeenkomst met een ieder die als agent de bevoegdheid tot werving van internationale studenten verkrijgt en maakt slechts gebruik van een agent die beschikt over voor de werving noodzakelijke kennis van het Nederlandse hoger onderwijssysteem. De onderwijsinstelling schakelt geen agent in aan wiens eerlijkheid en integriteit getwijfeld kan worden

en draagt er zorg voor dat haar agent toegang heeft tot de actuele en adequate onderwijsinformatie van de instelling. De onderwijsinstelling neemt onmiddellijk corrigerende maatregelen indien zij verneemt dat een agent zich onachtzaam, onzorgvuldig of onbekwaam gedraagt, dan wel betrokken is bij valse, misleidende of onethische reclame en werving, met inbegrip van activiteiten die de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs kunnen schaden. Tevens stelt de onderwijsinstelling zich regelmatig op de hoogte van de ervaringen van de internationale studenten.

- 3.3 De internationale student betaalt de voor het onderwijs en eventueel de toelating tot het onderwijs verschuldigde bedragen aan de onderwijsinstelling dan wel in het geval van *joint of double degree programs* aan de aan te wijzen (buitenlandse) onderwijsinstelling.
- 3.4 Indien wervings- of bemiddelingskosten verschuldigd zijn aan de agent, wordt in de overeenkomst tussen de onderwijsinstelling en de agent opgenomen door wie deze kosten aan de agent worden voldaan.
- 3.5 De onderwijsinstelling maakt afspraken met de agent over het toezicht op zijn handelen. De onderwijsinstelling geeft op verzoek van de landelijke commissie (zie paragraaf 7) inzage in de overeenkomst met de agent. De onderwijsinstelling neemt in de overeenkomst met de agent op dat de overeenkomst aan derden ter inzage gegeven kan worden.

4 *Toelating en inschrijving tot de opleiding*

- 4.1 Indien een internationale student om toelating en inschrijving verzoekt bij de onderwijsinstelling, wordt eerst de toelaatbaarheid beoordeeld aan de hand van tenminste de benodigde vooropleiding, voldoende taalvaardigheid (zie artikel 4.2) en diploma's, gericht op de specifieke opleiding waarvoor toelating en inschrijving wordt verzocht. De onderwijsinstelling stelt deze toelatingseisen vast voorafgaand aan de werving van de internationale student voor de betreffende opleiding en controleert voorafgaand aan de toelating en inschrijving of de internationale student aan de gestelde eisen voldoet.
- 4.2 De onderwijsinstelling stelt voor het onderwijs dat zij aan internationale studenten aanbiedt de minimale taaleisen vast waaraan de internationale student moet voldoen en ziet erop toe dat de internationale student daaraan ook daadwerkelijk voldoet.

Indien het gaat om Nederlandstalig onderwijs geldt het gestelde in artikel 7.28, tweede lid WHW.

Indien het gaat om Engelstalig onderwijs wordt minimaal een 'academic' IELTS-test met een 'overall band score' van 6.0 (zes) gehanteerd voor het Bachelor- en Master-niveau. Voor het voorbereidend jaar met een duur van 6 tot 12 maanden geldt een minimumeis van 5.0 IELTS; voor een voorbereidend jaar van 6 maanden of korter geldt een minimumeis van 5.5 IELTS.

Voor de scores van andere geaccepteerde taaltesten dan IELTS wordt onderstaande tabel³ gehanteerd:

IELTS, TOEFL, TOEIC en Cambridge ESOL scores					
IELTS	TOEFL Paper	TOEFL Computer	TOEFL Internet	TOEIC ⁴	Cambridge ESOL
7.5	625	263	113	790	CPE – C
7.0	600	250	100	780	
6.5	575	232	90	720	CAE – C
6.0	550	213	79/80	670	
5.5	525	196	70	620	FCE – C
5.0	500	173	60	600	

- 4.3 In afwijking van het gestelde in artikel 4.2 kan een onderwijsinstelling een internationale student die zijn vooropleiding heeft genoten in het Engels, vrijstellen van de verplichting een taaltest af te leggen. De landelijke commissie kan de onderwijsinstelling verzoeken een verklaring van Nuffic te overleggen, waarin wordt bevestigd dat de vooropleiding in de Engelse taal is genoten.
- In geval van een uitwisselingsprogramma voor een Engelstalige opleiding worden in de overeenkomst tussen de zendende en ontvangende onderwijsinstelling afspraken gemaakt ter zake van de beheersing van het minimale taalniveau Engels van de internationale student. De onderwijsinstelling geeft op verzoek van de landelijke commissie inzage in de overeenkomst met de zendende onderwijsinstelling.
- De onderwijsinstelling voor hbo-opleidingen op het gebied van de kunst kan aangepaste eisen stellen ten aanzien van het niveau van de Engelse taalvaardigheid. Het betreft opleidingen die zijn geregistreerd in het subonderdeel *opleidingen op het gebied van de kunst* van het onderdeel *Taal en Cultuur* in het CROHO. Ten aanzien van deze opleidingen gelden wettelijk aanvullende eisen (artikel 7.26a WHW), primair in verband met de vereiste artistieke kwaliteit. Deze opleidingen toetsen de Engelse taalvaardigheid binnen het kader van de selectieprocedure en worden vrijgesteld van de verplichting een taaltest af te nemen zoals omschreven in artikel 4.2. Gezien de speciale aard van deze opleidingen stelt de examencom-

³ De tabel is niet bedoeld om de genoemde taaltesten en/of scores onderling te vergelijken. Er wordt uitsluitend bedoeld voor de genoemde geaccepteerde taaltesten de minimale scores te formuleren voor de toelating van internationale studenten.

⁴ Indien zowel het onderdeel 'Speaking and Writing' als 'Listening and Reading' is behaald.

missie vast wat het gewenste taalniveau is en legt dit vast in de Onderwijs en Examen Regeling.

- 4.4 De onderwijsinstelling zal de internationale student schriftelijk en gemotiveerd toelating en/of inschrijving weigeren wanneer deze niet aan de door de onderwijsinstelling en/of de opleiding gestelde eisen voldoet. De onderwijsinstelling vermeldt hierbij de rechtsmiddelen, die door de internationale student in verband met de weigering kunnen worden gehanteerd.
- 4.5 De onderwijsinstelling kan voor de uitvoering van een toetsing van de taaleis, de vooropleiding en de diploma's een vergoeding vragen. De onderwijsinstelling die de toelating en/of inschrijving tot de opleiding afhankelijk maakt van het succesvol doorlopen van een voorbereidend jaar, vergewist zich er vooraf van dat de internationale student het voorbereidend jaar naar verwachting succesvol zal afronden.
- 4.6 De onderwijsinstelling zal de toelaatbare verblijfsvergunningplichtige student bij de inschrijving verzoeken zich schriftelijk akkoord te verklaren met de procedure waarbij de onderwijsinstelling de verblijfsvergunningplichtige student – al dan niet met voorafgaand bericht – bij de IND afmeldt, ingeval van beëindiging van de inschrijving of de vaststelling dat geen sprake is van voldoende studievoortgang als bedoeld in artikel 5.5 en 5.6.

5 *Aanbod voor en begeleiding van internationale studenten*

- 5.1 De onderwijsinstelling voldoet aan de voor de instelling geldende nationale wettelijke eisen.
- 5.2 De instelling biedt internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan in de zin van de WHW. Voorts kan onderwijs worden aangeboden dat gebaseerd is op het recht van andere landen, indien het aldaar geaccrediteerd is door een accreditatieorganisatie in de hoger onderwijsruimte en waarvan de besluiten door de betreffende overheid worden erkend. Korte programma's op het niveau van hoger onderwijs – niet zijnde een voorbereidend jaar – kunnen eveneens aan internationale studenten worden aangeboden, zolang zij herleidbaar zijn tot geaccrediteerde opleidingen welke door dezelfde onderwijsinstelling worden verzorgd.
- 5.3 De onderwijsinstelling ziet erop toe dat de docenten de taal waarin het onderwijs wordt gegeven voldoende beheersen.
- 5.4 De onderwijsinstelling maakt duidelijk welke diensten zij biedt aan de internationale student in het kader van het verkrijgen van een visum en een verblijfsvergunning, huisvesting, introductie en begeleiding. In haar voorlichtingsmateriaal conform artikel 2.1 geeft de onderwijsinstelling duidelijk aan welke diensten zij in dit kader aanbiedt en wat de daaraan verbonden kosten zijn.
- 5.5 De instelling stelt jaarlijks, na afloop van ieder studiejaar, de studievoortgang vast van de internationale student, met uitzondering van de uitwisselingsstudent. Als voldoende studievoortgang wordt aangemerkt: 50% (of meer) van de proportionele nominale studielast voor het (gedeelte van het) studiejaar. In afwijking hiervan geldt dat de internationale student het voorbereidend jaar met goed gevolg dient af te ronden. Indien geen sprake is van voldoende studievoortgang stelt de instelling de oorzaak hiervan vast, bijvoorbeeld door een studievoortgangsgesprek met een studieadviseur.

Indien blijkt dat de internationale student niet/onvoldoende studeert of het niveau niet aankan, wordt de verblijfsvergunningplichtige student binnen een maand afgemeld bij de IND. Wanneer blijkt dat er persoonlijke omstandigheden zijn als bedoeld in artikel 7.51 WHW alsmede artikel 2.1 Uitvoeringsbesluit WHW, ten gevolge waarvan er geen sprake is van voldoende studievoortgang, worden er bindende afspraken met de internationale student gemaakt opdat het tijdig afstuderen niet in het geding komt. Er vindt in dat geval voor verblijfsvergunningplichtige studenten geen afmelding plaats bij de IND. Het is per referentperiode slechts éénmalig mogelijk bij verblijfsvergunningplichtige studenten een melding aan de IND achterwege te laten indien geen sprake is van voldoende studievoortgang betreffende deze student, waarbij sprake is van dezelfde persoonlijke omstandigheden.

De instelling registreert wanneer er geen sprake was van voldoende voortgang en een persoonlijke omstandigheid alsmede, in geval van een verblijfsvergunningplichtige student, het feit dat er geen afmelding bij de IND heeft plaatsgevonden.

5.6 Zodra de instelling constateert dat de inschrijving aan de instelling door een verblijfsvergunningplichtige student is beëindigd, wordt dit gemeld bij de IND.

5.7 De onderwijsinstelling heeft de verplichting het aangeboden onderwijs daadwerkelijk te geven. Indien het onderwijs om gegronde redenen wordt geannuleerd, geschiedt dit niet later dan drie maanden voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs, korte cursussen en maatwerk uitgezonderd. Indien de internationale student reeds in Nederland is met het oog op het volgen van dit onderwijs, is de onderwijsinstelling gehouden om in overleg met de internationale student zo mogelijk een passend alternatief te zoeken en de internationale student te informeren over de (daartoe) te volgen procedures.

6 *Register deelnemende onderwijsinstellingen en de taken en bevoegdheden van de registerbeheerder*

6.1 De onderwijsinstelling verzoekt bij de registerbeheerder om opname in het register van de gedragscode, onder overlegging van de ondertekende gedragscode.

6.2 Het register wordt door de registerbeheerder bekend gemaakt via de website van de registerbeheerder in de Nederlandse en Engelse taal. In het bij deze gedragscode behorende reglement zijn nadere bepalingen opgenomen die zien op het register.

6.3 De registerbeheerder beslist binnen een maand op grond van de door de aanvrager verstrekte gegevens en stelt de aanvrager schriftelijk van de beslissing op de hoogte.

Een aanvraag wordt afgewezen, indien de aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden en verplichtingen als bepaald in de gedragscode, waaronder begrepen de accreditatie van opleidingen door accreditatieorganisaties als bedoeld in artikel 5.2. Een aanvraag wordt tevens afgewezen indien deze wordt ingediend voordat de termijn als bedoeld in artikel 7.8 is verstreken.

6.4 Een onderwijsinstelling kan op eigen verzoek dan wel overeenkomstig het gestelde in artikel 7.8 op last van de landelijke commissie door de registerbeheerder uit het register worden verwijderd. Verwijdering door de registerbeheerder vindt tevens plaats in geval de instelling ophoudt te bestaan.

- 6.5 Indien een onderwijsinstelling aan het register wordt toegevoegd dan wel wordt verwijderd, wordt dit door de registerbeheerder op zijn website gepubliceerd en wordt daarvan mededeling gedaan aan de IND en de Nuffic.
- 6.6 Onverminderd de overige in deze gedragscode genoemde taken omvatten de taken van de registerbeheerder:
 - a) de registratie van klachten;
 - b) het opstellen van een jaarverslag ten behoeve van de vaststelling door de landelijke commissie;
 - c) de verstrekking van informatie aan belanghebbenden.
- 6.7 Klachten betreffende de registerbeheerder kunnen worden ingediend bij de voorzitter van de landelijke commissie, nadat de interne klachtprocedure bij de registerbeheerder is doorlopen.

7 *Landelijke commissie*

- 7.1 De koepelorganisaties stellen een landelijke commissie in en omschrijven de bevoegdheden van deze commissie nader. De koepelorganisaties benoemen telkens voor een zittingsduur van drie jaar de leden van de landelijke commissie. De registerbeheerder informeert door publicatie op zijn website een ieder over de samenstelling van de landelijke commissie.
- 7.2 De landelijke commissie is onafhankelijk en bestaat uit vijf leden. De VSNU benoemt twee leden en twee plaatsvervangende leden, de HBO-raad benoemt twee leden en twee plaatsvervangende leden, en de NRTO benoemt een lid en een plaatsvervangend lid. De landelijke commissie benoemt een voorzitter die niet behoort tot de kring van belanghebbenden.
Mocht een eventueel verzoekschrift betrekking hebben op of afkomstig zijn van een onderwijsinstelling van wie een lid in de commissie zitting heeft, dan staat het betrokken lid zijn plaats af aan een plaatsvervangend lid afkomstig van een andere onderwijsinstelling.
- 7.3 De landelijke commissie heeft als taak toe te zien op de naleving van de gedragscode en het handelen van de onderwijsinstelling te toetsen aan de gedragscode. Zij doet dit onder andere door het behandelen van verzoekschriften die op grond van de gedragscode kunnen worden ingediend, conform de procedure zoals beschreven in afdeling 4 van het reglement.
- 7.4 Om aan haar taken invulling te geven zal de landelijke commissie na overleg met de koepelorganisaties een reglement opstellen dat onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van deze gedragscode. In het reglement zal tevens worden opgenomen hoe verzoekschriften kunnen worden ingediend, op welke wijze deze worden behandeld en wat de mogelijke sancties zijn indien het verzoekschrift gegrond wordt verklaard.
- 7.5 Een ieder die daarbij een rechtstreeks belang heeft kan bij de landelijke commissie schriftelijk een verzoekschrift indienen betreffende de wijze waarop een onderwijsinstelling zich in het kader van de gedragscode jegens hem of een ander heeft gedragen.
Alvorens een verzoekschrift bij de commissie in te dienen, legt de verzoeker eerst de klacht voor aan het bevoegde gezag van de onderwijsinstelling.
De onderwijsinstelling draagt er zorg voor dat bestaande of eventueel nieuw in te richten interne klachtenprocedures openstaan voor klachten in het kader van de gedragscode.

- 7.6 Indien de verzoeker van mening is dat de onderwijsinstelling een klacht niet naar behoren of niet binnen de daarvoor geldende termijn heeft afgehandeld dan wel nog steeds van opvatting is dat de onderwijsinstelling zich niet aan de gedragscode houdt, kan hij de verantwoording ten aanzien van de klacht en de reactie daarop door de onderwijsinstelling voorleggen aan de landelijke commissie door het indienen van een verzoekschrift.
- 7.7 Indien de landelijke commissie, na hoor en wederhoor van de verzoeker en de onderwijsinstelling, vaststelt dat een onderwijsinstelling deze gedragscode niet nakomt, stelt zij de onderwijsinstelling en de verzoeker op de hoogte van haar beslissing en de eventuele gevolgen daarvan.
- 7.8 Indien de landelijke commissie besluit tot verwijdering uit het register, neemt zij tevens een besluit over de duur van de verwijdering, alsmede onder welke voorwaarden de onderwijsinstelling weer kan worden toegelaten tot het register.
- 7.9 De landelijke commissie deelt de beslissing binnen een maand nadat deze is genomen schriftelijk mee aan de onderwijsinstelling, de verzoeker, de IND en OCW.
- 7.10 De registerbeheerder fungeert als secretaris van de landelijke commissie. De secretaris brengt de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte van alle gegronde verzoekschriften die bij de landelijke commissie zijn ingediend.
- 8 ***Ingangsdatum en wijzigingen***
- 8.1 De wijzigingen op de gedragscode treden in werking op 1 maart 2013.
- 8.2 Indien een belanghebbende een aanpassing van de gedragscode voorstelt of indien door wijzigingen in wetgeving dan wel om andere redenen aanpassing van de gedragscode wenselijk dan wel noodzakelijk is, wordt dit voorgelegd aan de koepelorganisaties. Wijziging is mogelijk indien de landelijke commissie op voordracht van de koepelorganisaties heeft ingestemd, behoudens indien er sprake is van dwingendrechtelijke wetgeving. De registerbeheerder draagt zorg voor de bekendmaking van de wijziging en verspreiding van de aangepaste gedragscode.
- 8.3 Elke vijf jaar vindt er, door in ieder geval de betrokken instellingen, de belanghebbenden en de registerbeheerder een evaluatie plaats van de inhoud en werking van de gedragscode. Op grond van deze evaluatie zal de gedragscode al dan niet gewijzigd worden vastgesteld en ondertekend door de onderwijsinstellingen. Het initiatief hiertoe wordt genomen door de landelijke commissie.

Aanhangsel

De nieuwe tekst van de Gedragscode en het daarmee verbonden Reglement is geldig vanaf 1 maart 2013. Er geldt echter een overgangsregeling met betrekking tot artikel 5.5:

Artikel 5.5: Afmelden bij onvoldoende studievoortgang

In artikel 5.5 is een tekst opgenomen die geldt met ingang van de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid. Tot die tijd geldt de volgende tekst:

Zodra de onderwijsinstelling signaleert dat de internationale student geen onderwijs meer volgt zonder dat daartoe dwingende of zwaarwichtige redenen bestaan zal de onderwijsinstelling de IND

hierover inlichten. De onderwijsinstelling geeft desgevraagd aan op welke wijze aan deze verplichting invulling wordt gegeven.

Lijst gebruikte afkortingen

BZ:	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAE:	<i>Cambridge Certificate in Advanced English</i>
CPE:	<i>Cambridge Certificate of Proficiency in English</i>
CROHO:	Centraal Register Opleidingen in het Hoger Onderwijs
EZ:	Ministerie van Economische Zaken
ESOL:	<i>English for Speakers of Other Languages</i>
FCE:	<i>Cambridge First Certificate in English</i>
HBO-raad:	Belangen- en werkgeversvereniging van de Nederlandse hogescholen
IELTS:	<i>International English Language Testing System</i>
IND:	Immigratie en Naturalisatiedienst
Nuffic:	<i>Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education</i>
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
OCW:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
TOEFL:	<i>Test Of English as a Foreign Language</i>
TOEIC:	<i>Test Of English for International Communication</i>
VenJ:	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VSNU:	Vereniging van Universiteiten
WHW:	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek

D. Frankrijk:
Convenant

**MODELE DE CONVENTION RELATIVE A LA SIMPLIFICATION DES DEMARCHES
ADMINISTRATIVES CONDUISANT A LA DELIVRANCE D'UN TITRE DE SEJOUR
POUR LES ETUDIANTS ETRANGERS**

Afin d'améliorer les conditions d'accueil des étudiants étrangers et de simplifier sensiblement les démarches administratives conduisant à l'obtention des documents et titres nécessaires à leur scolarité dans le respect des lois et règlements en vigueur, les dispositions suivantes ont été convenues entre:

La préfecture du département _____
représentée par M(ou Mme) _____ d'une part, et

L'Université _____,
représentée par M (ou Mme) _____ d'autre part.

ARTICLE 1

L'Université _____ est le lieu privilégié de dépôt des dossiers de demande de cartes de séjour d'étudiants étrangers. Aucune contrepartie financière ne pourra être demandée à l'étudiant à raison de cette prestation.

ARTICLE 2

Les dossiers de demande de carte de séjour sont constitués par l'Université _____ et adressés ensuite à la préfecture qui procédera à leur instruction. La constitution des dossiers est assurée soit par des fonctionnaires que l'Université _____ aura désignés et que la préfecture _____ s'engage à former préalablement à la mise en œuvre de la présente convention, soit par des fonctionnaires de la préfecture _____ présents temporairement au guichet de l'Université et à la condition que l'Université _____ réserve les locaux et le matériel nécessaires à l'accueil des étudiants concernés.

ARTICLE 3

L'Université _____ s'engage à n'accepter que des dossiers complets au sens des dispositions en vigueur et notamment : la justification de l'identité de l'étudiant et de son entrée régulière sur le territoire, de ses ressources et de son inscription universitaire. Les personnels chargés de l'accueil remettront à l'étudiant qui aura déposé un dossier complet l'attestation de dépôt type jointe à la présente convention. Cette attestation qui ne tient lieu en aucun cas de titre de séjour permet à l'étudiant étranger de prouver qu'il a déposé une demande dans les délais réglementaires. L'attestation sera signée par l'agent qui aura reçu le dossier et sera revêtue du cachet de la préfecture ou de l'université selon l'administration dont relève l'agent.

ARTICLE 4

La préfecture _____ vérifie le dossier de demande de titre de séjour et adresse à l'étudiant une convocation pour remise de la carte de séjour. La remise aura lieu dans les plus brefs délais et au plus tard dans les trois semaines après le dépôt du dossier

complet. En tant que de besoin, la préfecture se réserve le droit de convoquer l'intéressé pour des précisions complémentaires. En cas de refus la préfecture notifie la décision à l'intéressé et en adresse copie à l'université.

ARTICLE 5

La présente convention, conclue pour l'année universitaire ____/____ entre en vigueur à compter du mois de septembre. Elle est renouvelable par tacite reconduction. Elle peut être dénoncée par l'une ou par l'autre des parties après un préavis de trois mois.

FAIT A _____ Le _____

E. Estland:
Gedragscode

Agreement on Good Practice in the Internationalisation of Estonia's Higher Education Institutions

- University of Tartu, represented by the Rector, Professor Alar Karis,
- Estonian University of Life Sciences, represented by the Acting Rector, Professor Hardi Tullus,
- Tallinn University of Technology, represented by the Rector, Professor Peep Sürje,
- Tallinn University, represented by the Rector, Professor Rein Raud,
- Estonian Academy of Arts, represented by the Rector, Professor Signe Kivi, and
- Estonian Academy of Music and Theatre, represented by the Rector, Professor Peep Lassmann,

GUIDED BY

good practices, international treaties and the legislation in force in the Republic of Estonia,

ACTING ON THE BASIS OF

the Internationalisation Strategy of Estonian Higher Education for 2006–2015,

HAVING REGARD TO

the importance attached to the internationalisation of higher education in the context of the European Higher Education Area and the significance of internationalisation for the sustainable development of Estonia,

CONSIDERING

that going abroad to study is an important decision in anyone's life,

ACKNOWLEDGING

the need to develop a study and work environment that facilitates internationalisation in higher education institutions,

DESIRING TO

provide solely quality education, a modern work environment and the support services necessary for foreign nationals residing in Estonia,

AIMING TO

attract to Estonia only those students who are motivated and who hold the required qualifications, and only those researchers and teaching staff members who hold high academic qualifications,

have concluded the following Agreement on Good practice in the Internationalisation of Estonia's Higher Education Institutions (hereinafter, the 'Agreement on Good Practices' or 'Agreement').

I. General provisions

1. The purpose of the Agreement on Good Practice is to specify the duties and tasks that participating higher education institutions shall undertake and that these institutions pledge to observe by executing the Agreement.
2. Good practice forms the foundation for any internationalisation-related actions of participating higher education institutions, including actions not funded from the national budget and services provided outside Estonia.
3. The participating higher education institutions shall strive to build a reputation for Estonia as a country that provides internationally recognised and acclaimed, high quality higher education.
4. The participating higher education institutions shall endeavour to do everything in their power to provide their students with a positive experience of Estonia and the Estonian education system.
5. The participating higher education institutions affirm that any marketing actions targeted by them to international students shall conform to ethical standards.

II. Information on study opportunities

6. The participating higher education institutions recognise the right of international students to timely and relevant information regarding studies in Estonia, and to equal treatment. The information must be easily accessible to the students and must describe at least:
 - 6.1. the accreditation results in respect of the curricula offered, or the measures implemented for ensuring the high quality of training programmes;
 - 6.2. the content of a curriculum or a programme offered, as well as the learning outcomes, quality requirements and the degree or diploma awarded in the curriculum or programme;
 - 6.3. admission requirements and procedures, and the cost of studies;
 - 6.4. the linguistic competence required;
 - 6.5. the procedures for evaluating and recognising prior qualifications;
 - 6.6. the services provided by the higher education institution.
7. The participating higher education institutions shall make an English-language translation of the Agreement available to all international students. In the case of a study programme that is taught in a language other than English, a translation of the Agreement shall be provided in the language of the programme.
8. The foreign-language name of a participating higher education institution must correspond to the original. Descriptions of the content of the studies offered, as well as any other studies-related information provided in a foreign language must correspond to the relevant and adequately detailed information available in Estonian.
9. In the event that a participating higher education institution uses commercial agents in recruiting international students, the agents must also be bound by the requirements stipulated in the Agreement. The terms of the Agreement on Good Practice shall be observed in any agreements concluded with such agents. If a commercial agent fails to honour the Agreement on Good Practices, the agreement concluded with the agent must be terminated.
10. International students shall pay their tuition fees and other eventual admissions-related costs directly to the receiving higher education institution participating in the Agreement. Any fees due to a commercial agent shall be paid by the higher education

institution. In the case that the agent's services entail a charge to the student, the agent must inform the higher education institution of the rates chargeable to students.

11. A participating higher education institution shall conclude an agreement regarding arrangements for overseeing the observance of the Agreement on Good Practice with any commercial agent whose services it employs. The higher education institution shall regularly request feedback from students with regard to whether or not such agents honour the Agreement on Good Practice. In the event that a higher education institution terminates an agreement with a commercial agent due to a violation of the Agreement on Good Practice, or of any other contractual obligations, the higher education institution shall notify all other participating higher education institutions of the termination.

III. Academic and linguistic requirements for admission

12. The participating higher education institutions shall ensure that
 - 12.1. their admission requirements are the same for all student candidates regardless of their country of origin;
 - 12.2. international students are only admitted to curricula that are certified and fully accredited by the Ministry of Education and Research of the Republic of Estonia. Other recognised quality assurance measures shall be used in the case of freshly instituted curricula or shorter study courses;
 - 12.3. English-language information is available regarding admission requirements and procedures, selection criteria, the organisation of studies and research, and in the case of paid tuition, regarding the rates charged for tuition;
 - 12.4. any international students admitted to a participating higher education institution have the required educational qualifications;
 - 12.5. in cooperation with the Estonian ENIC/NARIC centre, a proper evaluation of the prior educational level of international students and of the documents proving completion of a period of studies outside Estonia;
 - 12.6. depending on the nature of the speciality, a basic requirement of linguistic competence is established in the admission requirements so as to permit international students to participate in their studies to the full extent;
 - 12.7. full use is made of the European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) in calculating the students' participation in studies.

IV. Duties of participating higher education institutions in respect of international students

13. A participating higher education institution shall perform the duties assumed by virtue of the Agreement on Good Practice in respect of each and every one of its international students regardless of the length of the student's studies at the higher education institution.
14. A participating higher education institution shall treat its international students the same as it treats domestic students. The same rights and duties that are provided by legislation in regard to domestic students shall apply to international students.
15. A participating higher education institution shall send an admission letter to its international students so that the students can present it when crossing the border, should this be necessary.
16. The package of admission information sent to an international student shall include information regarding travel, the documents that the student is expected to bring with

him/her, visa and residence permit procedures, the academic calendar and the organisation of studies.

17. A participating higher education institution shall endeavour to train, in addition to support staff dealing with international students, peer tutors to advise international students on practical matters already before the arrival of those students in Estonia and later during their stay in Estonia.
18. The participating higher education institutions shall offer their newly admitted international students a general information course on Estonia, the university city, the organisation of studies, the health insurance system, security-related issues and recreation possibilities. The higher education institutions shall also offer their international students an opportunity to learn the Estonian language.
19. A participating higher education institution shall conclude a tuition agreement with each of its international students or with the parties who fund those students' studies. The agreement shall stipulate the rights and obligations of the parties involved.
20. The participating higher education institutions shall ensure that academic staff involved in the curricula and programmes taught in foreign languages have the necessary linguistic competence in those languages.
21. During the time of studies, a participating higher education institution shall ensure the provision of information in both its academic and support structure units to its international students on English-language studies at the higher education institution and on the study regulations applicable to those studies.
22. A participating higher education institution shall request feedback from its students so as to be provided an evaluation regarding the quality of its teaching services.
23. The participating higher education institutions shall in particular develop their career counselling and psychological counselling services, and shall extend the range of opportunities that are available to their students in terms of practical professional training.
24. In the case that an international student from outside the EU is removed from the matriculation register of a participating higher education institution before his/her period of studies has expired, the higher education institution shall notify the Estonian Citizenship and Migration Board thereof.

V. Duties of participating higher education institutions in respect of teaching staff and researchers

25. The participating higher education institutions shall announce all their academic vacancies in domestic and international media, including the European Researchers' Mobility Portal.
26. The participating higher education institutions shall provide information and assistance to international researchers and teaching staff in relation to work arrangements and other practical matters (visas, residence permits, employment contracts, accommodation, etc.).
27. The participating higher education institutions shall provide an opportunity to the international teaching and research staff to learn the Estonian language.
28. The participating higher education institutions shall do everything in their power to attract highly qualified researchers and teaching staff to work in Estonia.
29. The participating higher education institutions shall pay special attention to ensuring the return to Estonia of Estonian residents studying or working in research and education institutions abroad.

30. A participating higher education institution shall support the adaptation of its international researchers and teaching staff to life in Estonia by facilitating their close interaction with its academic and support staff.
31. A participating higher education institution shall provide additional English language training and instruction on cultural differences to all members of its teaching staff whose courses are taught in English, and to members of support staff who advise international students, researchers and teaching staff.
32. A participating higher education institution shall ensure adequate knowledge and tolerance among its members in order to create understanding for the particularities of those members of the higher education institution who have a different cultural background.
33. The participating higher education institutions shall ensure fair and reliable evaluation and recognition arrangements in respect of the qualifications that an international researcher or teaching staff member has acquired outside Estonia.

VI. Parties to the Agreement on Good Practice

34. The Rectors of all public universities in Estonia shall sign the Agreement on Good Practices.
35. Any of Estonia's higher education institutions that express their desire and readiness to observe good practice as defined in this Agreement are welcome to join the Agreement.
36. In order to join the Agreement, the Rector of the higher education institution desiring to join must present a request stating that desire and undertaking to abide by the terms of the Agreement. The request shall be decided by the Board of the Council of Rectors.

On 6 December 2007

Alar Karis
for the University of Tartu

Hardi Tullus
for the Estonian
University of Life
Sciences

Peep Sürje
for Tallinn University of
Technology

Rein Raud
for Tallinn University

Signe Kivi
for the Estonian Academy
of Arts

Peep Lassmann
for the Estonian Academy
of Music and Theatre

F. Denemarken:

Gedragscode universiteiten

Gedragscode hoger beroepsonderwijs

Code of conduct for offering Danish university programmes to international students

Preamble

The eight Danish universities wish to improve and enhance international cooperation and to brand Denmark as an attractive educational destination for international students;

In principle, the Danish universities give equal treatment to national and international students, but appropriate information and appropriate treatment of international students may to some extent require special guidelines;

The Danish universities provide correct, relevant and satisfactory information about their programmes, including the quality of the programmes, their place in the Danish educational system, the service provided to international students, tuition fees and living expenses, and also about admission requirements, language of instruction and language proficiency requirements;

OECD/UNESCO Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education (2005) recommend that educational institutions apply common guidelines where relevant;

On this background, the Danish universities have agreed on the following code of conduct for offering university programmes to international students, which the universities commit themselves to observing. The code of conduct is a supplement to Danish legislation related to offering Danish university programmes to international students;

The Danish Minister of Science, Technology and Innovation finds that universities which comply with the code of conduct provide good treatment to international students.

Unless otherwise stated, the code of conduct applies to programmes, complete or partial, offered by a Danish university in Denmark.

1 Definitions

Agent:

An individual, company or other organisation that provides assistance, whether or not against payment, to prospective international students, and which represents or acts on behalf of a Danish university in connection with its recruitment of international students.

Code of conduct:

The code of conduct for offering Danish university programmes to international students.

The Internationalisation Group:

The internationalisation group is comprised of a chairperson and an international manager or other employee with insight into international relations from each of the eight universities. The group is part of the organisation Universities Denmark.

International student:

A student who is not a Danish citizen and who has not been granted a permanent residence permit or a temporary residence permit with the possibility of permanent residence in Denmark, who has completed his or her qualifying examination outside of Denmark, and

who wishes to enrol/register at a Danish university or is already enrolled/admitted at a Danish university.

Partner:

A foreign educational institution with whom a Danish university has entered into an exchange agreement or an agreement of offering a Danish programme, whether complete or partial.

The Rectors' Conference:

The Danish Rectors' Conference comprises the rectors of the universities under the Danish University Act. The Danish Rectors' Conference is part of the organisation Universities Denmark.

Study programme:

All higher education programmes offered completely or partially at a Danish university.

Universities Denmark:

Universities Denmark is the cooperation organisation of the Danish universities. The articles of association are available at www.dkuni.dk.

University:

One of the Danish universities belonging under the jurisdiction of the Ministry of Science, Technology and Innovation in 2010, i.e. University of Copenhagen, Aarhus University, University of Southern Denmark, Roskilde University, Aalborg University, Technical University of Denmark, Copenhagen Business School, and IT University of Copenhagen.

2 General information for international students

- 2.1 University counselling and information must be based on the needs and situation of the individual international student, and must aim at providing the counselling and information required for the student to be able to consider his/her educational options on an informed basis.
- 2.2 The university must ensure that its marketing, including marketing carried out by third parties, is correct and gives a satisfactory account of the university and its study programmes.
- 2.3 Statements about own study programmes or those of others must not be misleading or dishonest.
- 2.4 In its marketing material aimed at international students, the university must state its name and the name of the study programme in English or Danish.

3 Information in connection with choice of study

- 3.1 As a minimum, the university must place the following information at the disposal of the international student:
 1. a description of the study programme, including information about structure and course of the programme, language of instruction, academic title received on successful completion of the programme, whether the programme provides access to another educational level and/or entitles the student to pursue a career in Denmark.

2. a description of admission requirements for the programme, including language proficiency requirements and selection criteria, as well as procedures for admission and registration.
3. information about payment of tuition fees and any other fees charged from international students by the university in connection with the programme.
4. information about university policy regarding the repayment of paid tuition fees, including guidelines as to the student's position in the event of cancellation of the entire programme or one or more of the courses of the programme.
5. reference to Danish rules regarding the granting of residence and work permits for students and a guide to the application process.
6. reference to the code of conduct.
- 3.2 The information should include an overall description of the knowledge and competences which the international student will be able to acquire by completing the programme.
- 3.3 The information for the international student must be easily accessible and available in English or in the language of instruction.
- 3.4 The information must be available well in advance of the application deadline applying to the study programme, so that the international student will be able to make his or her choice of study on an informed basis.

4 Partners and agents

- 4.1 When entering into an agreement with a partner about offering a complete or partial Danish study programme, the university must ensure that the foreign education elements meet the quality standards of the university.
- 4.2 The university must ensure that the facilities and services offered by its partners comply to a satisfactory degree with the requirements described in the code of conduct.
- 4.3 Before entering into a cooperation agreement with an agent, the university must ensure that the agent is competent, well informed and will in every sense safeguard the interests of the international student and of the university.
- 4.4 When cooperating with an agent about the recruitment of international students, the university must make sure that the agent acts in accordance with the code of conduct and the legislation of the country in which the students are recruited. The cooperation agreement must stipulate that the cooperation will be terminated in the event that the agent does not act in accordance with the code of conduct.
- 4.5 The cooperation agreement between the university and the agent must stipulate who should pay any fees to the agent, as well as the size of such fees. The international student will receive information about the contents of this stipulation.
- 4.6 The university will follow up on the agent's observation of the cooperation agreement. The university is also obliged to remain informed about the international students' experience with the agent.
- 4.7 The university will remain responsible for the intake of students. The international student will pay the tuition fee and other fees to the university according to stipulations of relevant legislation.

5 Admission Requirements

- 5.1 Admission requirements and selection criteria must be easily accessible for the international student. The university will ensure that the international student meets the admission requirements, including the language proficiency requirements of the individual programme.
- 5.2 In the event that an international student is not admitted to a programme, a refusal letter will be forwarded to the student.
- 5.3 The university may charge a fee for language test, application treatment and admission courses. Information must be forwarded to the student if this procedure applies.

6 Quality and Service

- 6.1 The university only offers study programmes which are accredited or approved in accordance with current legislation. Accreditation or approval must appear clearly from the information about the programme. In addition, the university will conduct current quality assurance of its own programmes in accordance with current legislation.
- 6.2 The university must place information at the disposal of the international student regarding his or her rights and obligations as a student at the Danish university in question. This information must be available in English or in the language of instruction.
- 6.3 The university must ensure that its lecturers are qualified for conducting courses in the language of instruction of the programme, e.g. by providing lecturers with the possibility of currently upgrading their competences within English and any other foreign languages of instruction.
- 6.4 The university must ensure that university staff possesses sufficient language skills to enable them to communicate in English about educational issues and the international student's stay in Denmark. The university must also ensure that university facilities such as library, computer room and relevant university web-sites are available to the international student in English.
- 6.5 The international student has access to information which clearly describes services and any extra options offered by the university. The university may for instance assist with application for residence and work permits, allocation of accommodation, assistance with settling into the local environment or offer introductory and language courses. If the university charges a user fee for extra options, this should be stated in the information material.
- 6.6 The university must help ensure that the international student becomes integrated in the local student environment, academically and socially. The university may for instance offer a mentor scheme or initiate academic or social arrangements.
- 6.7 The university will offer guidance to the international student regarding the programme and subsequent possibilities of employment.

7 Conditions for residence in Denmark

- 7.1 The university offers advice and guidance to the international student as regards rights and obligations in connection with legal residence in Denmark.

- 7.2 When an educational institution learns that an international student who has obtained residence permit as a student at a Danish university is no longer studying actively, and the international student can give no reason for this, the educational institution must inform the Danish Immigration Service immediately. The assessment of whether an international student is studying actively must be carried out in accordance with the legislation covering this area.

8 *Follow-up and consequences*

- 8.1 On behalf of the Rectors' Conference, the Internationalisation Group of Universities Denmark is responsible for encouraging that the code of conduct is observed, and for monitoring compliance with the code.
- 8.2 At least once every year, the Internationalisation Group will discuss the status of the universities' work to ensure that information and service levels are in accordance with the code of conduct.
- 8.3 At least once every year, the individual university is obliged to inform the Internationalisation Group of the status of the university's efforts to comply with the code of conduct.
- 8.4 At least once every year, the Internationalisation Group is obliged to give an overall account to the Rectors' Conference of the universities' efforts to comply with the code of conduct.
- 8.5 The Rectors' Conference may amend the code of conduct if the conference deems this to be desirable or necessary. The Internationalisation Group may submit their recommendation.

9 *Commencement and duration*

- 9.1 The code of conduct will become effective from November 29th 2010 upon acceptance by the Danish universities.

Danish Rectors' Conference 8 June 2010

Code of Conduct For Danish Institutions of Higher Education under the Ministry of Education

1. Definitions

This Code of Conduct (CoC) applies to all institutions of higher education under the Ministry of Education, hereinafter named 'institutions'.

In accordance with the usage of the Danish Agency for International Education and the OECD, international students are defined as students who come to Denmark from abroad to study either a part of their study programme or to complete a whole study programme. The CoC also applies to exchange students within the limits laid down in the agreements entered into by the exchanging institutions.

The CoC is worded to comply with current Danish legislation.

2. Background

The Danish government aims to attract highly qualified international students, with a view to improving the quality of Danish educational institutions and making them more attractive and competitive on the global educational market.

As a natural consequence of this, in recent years there has been an increased focus on the conditions allowing institutions to admit international students, aiming to create the basis for international study environments that can benefit both Danish and international students.

Concurrently with these efforts, cooperation with public institutions and private enterprise in Denmark has revealed an increasing need for the recruitment of staff with backgrounds other than Danish with a view to employment both in Denmark and in international departments and subsidiaries abroad.

3. Aims

The aim of the CoC is to formulate and propagate unequivocal ethical guidelines for the recruitment, admission and education of international students. The CoC thus clarifies the educational and financial rights of international students in connection with recruitment, admission and the completion of their education.

It is the responsibility of institutions to ensure that the guidelines laid down in this document are adhered to at all times.

The Ministry of Education will take the CoC into consideration in connection with the inspection of institutions. In the same way, Immigration Service may take the CoC into consideration when assessing the basis for issuing a presumptive refusal order to a particular institution. In such cases, the CoC will be used as tool to assess whether institutions live up to the ethical guidelines to which they have agreed, and which have been sanctioned by the Ministry of Education.

4. Goals and strategy

The institutions agree that this CoC, taken as a whole, contributes to the quality assurance of their activities involving international students.

The institutions aim to create an international learning environment for both Danish and international students, thereby improving the international competencies and international outlook of students.

The institutions will contribute to setting the agenda for international higher education in cooperation with the best comparable educational institutions from other countries.

The institutions will work to develop their portfolio of study programmes in both Danish and English, and to promote the admission of international students to study programmes conducted in Danish and English.

5. International marketing and recruitment

5.1 Study programmes offered

Institutions only offer study programmes that are accredited, quality assured or approved in conformity with current Danish legislation. Information about study programmes offered may be found on the websites of the respective institutions.

5.2. Marketing channels

Institutions market their study programmes internationally on the internet, through the printed word, at education fairs and through international cooperative partners, including agents, educational institutions, former students and the Danish Agency for International Education (IU).

5.3. Information about study programmes offered

Institutions shall in all situations ensure that potential applicants receive updated and reliable information. The institutions' guidance and information services shall target the needs and general situation of each international student, aiming to provide the guidance and information necessary for the international student to reach a decision on a solid and well-informed basis.

Institutions shall on their websites describe the academic status of each international study programme in relation to other international and Danish study programmes.

Institutions shall on their websites provide international students with information concerning:

accreditation, language requirements, tuition fees, the possibility of applying for bursaries and other forms of financial support, curricula, styles of teaching and working together, the arrangement of semesters and study projects (including requirements concerning final examination projects), types of assessment, re-examination and the title that the graduate of the programme is entitled to use.

Institutions shall compile descriptions, guidelines and quality assurance parameters for study programmes offered to international students. Institutions will direct students to courses in Danish language or courses introducing Danish culture or society, or will themselves offer such courses.

5.4. International cooperative partners/agents

When using cooperative partners/agents, institutions shall ensure that such partners/agents comply with legislation in the country from which students are recruited, and with this CoC.

Before entering into a cooperative agreement with an agent, an institution shall make certain that the agent is competent and well-informed, and will in every respect safeguard the interests of international students and of the institution in question.

Institutions are responsible for procedures concerning the admission of an international student and for the work done by cooperative partners/agents in connection with the admission of international students.

5.5. Contractual provisions

Institutions and their cooperative partners/agents shall sign a mutual agreement/contract which contains a reference to this CoC and to legislation in the country from which students are recruited. The standard form of this contract shall be publicly available on the institutions' websites, along with the names and nationalities of cooperative partners used by the institutions. Furthermore, all types of financial transactions between the students, cooperative partners/agents and the institutions shall be transparent to the students.

Institutions shall sign written contracts with all international partners who supply international students to the institutions. These contracts are to be renewed annually. The contract will describe the mutual obligations binding cooperative partners/agents and the institutions. Agents must inform prospective students about admission regulations, visa requirements, student guidance and counselling services, tuition fees, the cost of books and other study materials, accommodation and living costs in Denmark, and the possibility or otherwise of getting a part-time job and doing leisure activities. Agents are moreover obliged to present a student contract (see section 6.2.) from the individual educational institution.

5.6. Quality control of cooperative activities

Institutions shall regularly run a quality check of their cooperation with each individual partner.

If serious or repeated breaches of contract occur, cooperation will be suspended. Institutions shall keep a watchful eye on the activities of their cooperative partners/agents and ensure that the information given to international students is evaluated through conversations with students who have been enrolled.

Institutions shall use the online forum which the Danish Agency for International Education plans to launch in the fourth quarter of 2010 to keep up to date and exchange positive and negative experiences concerning agents.

In all matters relating to the admission of international students, institutions shall maintain a close and positive dialogue with applicants to ensure that international students have all relevant information at their disposal.

6. Admission procedures

6.1. Conditions for admission

Only students who meet the admission requirements for the study programme may be enrolled. This includes cases in which the institution judges that the student can be awarded credits for previously completed activities.

The institution shall conduct a personal interview with applicants in advance of admission in such a way that it is possible to ascertain the identity and motivation of the applicant and his/her academic and linguistic skills (the interview can be conducted using Skype or similar technology). A student contract shall be signed as part of the admission procedure.

6.2. *Student contract*

A student contract shall contain all necessary information about the study programme and the educational institution in question, including the financial conditions and other payment arrangements attached to the programme. The student contract shall be accessible on the institution's website – including a link to information about visa regulations, accommodation, living costs, health insurance, part-time jobs, cultural information, etc.

The student contract contains information about:

- Starting the course
- A link to the curriculum
- The active participation of students in the study programme
- Guidance and counselling services
- Tuition fees and conditions of payment
- Other charges and expenses
- The procedure for obtaining a residence permit
- Help available to find accommodation
- Insurance matters
- Refunding of tuition fees

The CoC will be accessible on the institutions' websites and will be sent out along with the student contract.

6.3. *Languages and language requirements*

Institutions shall post information on their websites concerning the language of instruction used in each study programme. Institutions shall supply information regarding language requirements for admission and the language skills required of students in relation to each curriculum.

Students shall be informed as to how they can acquire the necessary language skills. In the case of study programmes offered in English, non-native speakers of English are required to take an IELTS or comparable test.

Language requirements form part of an all-round assessment of the applicant. Institutions normally require a minimum score of 6 in the IELTS test.

7. **Completing study programmes**

7.1. *Active student participation*

The level of active participation of international students is to be registered according to the provisions of the 'Executive Order on the granting of residence and work permits to students', so that lack of active participation on the part of a student will be discovered very quickly. A judgement as to whether a student is actively participating will be made in accordance with current legislation in this area.

- If an international student terminates a study programme on her/his own initiative or that of the institution, the institution in question shall inform the Danish immigration authorities (The Danish Immigration Service) of this.
- The guidelines concerning active student participation will be made more precise when the 'Executive Order on the granting of residence and work permits to students' has been finalised.

Institutions shall provide information on their websites about their various measures to support the active participation of international students, for example through a mentor scheme using more experienced students, tutors or members of staff. The website shall also

inform international students that they are entitled to free guidance/counselling through the national Student Counselling Service (www.studraadgiv.dk).

7.2. Providing information during the course

The information given to international students shall be updated, reliable and easily accessible. All information of interest to international students shall be available in English.

7.3. Integration

Institutions shall lay down principles for the composition of classes or groups, so that within each study programme the best possible relationships may be established between students of different nationalities, including Danish and international students, and individual consideration can be taken with regard to specific cultural elements. To promote integration and an international environment, institutions shall ensure when admitting students that the number of international students from one particular country does not exceed 20% on any particular study programme.

Institutions shall organise activities and make suggestions as to how staff and students may be inspired to meet across national and cultural boundaries in their leisure time, and how Danish students can take their share of the responsibility for the highest possible degree of integration throughout the programme. Full use should also be made of the opportunities offered regionally and locally.

8. Student counselling and careers guidance

Institutions shall inform international students of the opportunities for individual guidance and counselling. In practice, this will take the form of personal guidance at the particular institution, guidance by phone or interactively on the internet, or through international cooperative partners and educational institutions.

Institutions shall ensure that the guidance offered is objective and neutral, based on the personal needs of the student and his/her study background. The institution shall point out the kinds of help and support available to international students who experience problems in the course of their studies.

International students shall be offered guidance about obtaining work and residence permits with a view to seeking work in Denmark on the completion of their study programme. International students shall be offered guidance about applying for jobs on the completion of their study programme.

9. Staff language qualifications

Institutions shall ensure that staff who teach, service or offer guidance to international students either have, or can acquire, the necessary skills in English and intercultural communication, as well as a knowledge of matters of intercultural relevance.

10. Implementation of the CoC

The CoC is to be made available to all international students. It will be posted on the individual institutional websites and sent to international students along with the student contract in connection with the established admission procedures.

11. Respect for the letter and the spirit of the CoC

Institutions shall ensure that all staff, cooperative partners/agents and international students are aware of this CoC, so that all may act in the best interests of the individual international student so that he/she may be able to complete the study programme in a satisfactory manner.

Rectors' Conference – University Colleges Denmark &
Rectors' Conference - Academies of Professional Higher Education Denmark

24.08.10

G. Ierland:
Gedragscode

**Provision of Education to International Students:
Code of Practice and Guidelines for Irish Higher Education Institutions**

This Code of Practice is intended to enable HEIs to set their own education provision arrangements for international students against agreed sector wide benchmarks. It is intended that all HEIs will make a conscious commitment to adopt and maintain these standards in relation to the recruitment, reception, education, pastoral care and welfare of their international students ensuring the continued high standing of Irish HEIs as education and training providers worldwide. These guidelines also apply to all international students studying offshore in an outreach facility which is governed and controlled by an Irish HEI.

The IHEQN Subcommittee

A subcommittee was appointed by the Irish Higher Education Quality Network and given the remit to draft this Code of Practice and Guidelines for Irish Higher Education Institutions concerning the Provision of Education to International Students. The composition of the subcommittee was:

Diarmuid Hegarty:	Chair of Subcommittee Representative of the Higher Education Colleges Association (HECA) to the Irish Higher Education Quality Network (IHEQN)
Orla Browne	Griffith College, Dublin
Sinead Cooke	Waterford Institute of Technology
Anna Cunningham	NUI Galway (IUA International Officers Group)
Brian Gormley	Dublin Institute of Technology
Peadar Hayes	Union of Students in Ireland
Hamidreza Khodabakhshi	Union of Students in Ireland
Teresa Lee	Irish Universities Quality Board (IUQB)
Kelly Mackey	Union of Students in Ireland
Venie Martin	Waterford Institute of Technology
Ian McKenna	Higher Education and Training Awards Council
Stephen McManus	Dundalk Institute of Technology
Sharon Murray	Griffith College, Dublin
Sheila Power	Irish Council for International Students
Lewis Purser	Irish Universities Association

Acknowledgements

In preparing these guidelines reference has been made to the publications below, the input of which is hereby acknowledged with thanks to the bodies concerned Guidelines to support the Code of Practice for the Pastoral Care of International Students – New Zealand Ministry of Education – Sept. 2003

- Guidelines to support the Code of Practice for the Pastoral Care of International Students – New Zealand Ministry of Education – Dec. 2003
- Good Practice – In the Organisation of Student Support Services Irish Universities – IUQB – National Guidelines 2006
- An IUQB Sectoral Project – Dissemination, Publication and Implementation of Good Practice in the Organisation of Student Support Services in Irish Universities – March 2005
- Responsible Recruiting – A Code of Practice for Third Level Colleges – ICOS 1992

- Provision of Education to International Students – Australian Vice Chancellors Committee – April 2005
- Internationalisation of Irish Education System – Report of Interdepartmental Working Group – Sept 2004
- Education of Overseas Students Act 2000 Attorney-General's Department, Canberra, Australia – Prepared Dec. 2005
- Code of Practices and Guidelines for HECA Colleges – June 2006
- International Students in Higher Education in Ireland 2006 - International Education Board of Ireland
- UNESCO (& OECD) Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education, Paris 2005

Acronyms relevant to this document:

DoES	Department of Education and Science
DIT	Dublin Institute of Technology
DoJELR	Department of Justice Equality and Law Reform
FETAC	Further Education and Training Awards Council
IEBI	International Education Board Ireland
IELTS	International English Language Testing System
INIS	Irish Naturalisation and Immigration Service
IUA	Irish Universities Association
HEI	Higher Education Institution
HETAC	Higher Education and Training Awards Council
HECA	Higher Education Colleges Association
IHEQN	Irish Higher Education Quality Network
IUQB	Irish Universities Quality Board
ICOS	Irish Council for International Students
NFQ	National Framework of Qualifications
NQAI	National Qualifications Authority of Ireland
USI	Union of Students in Ireland

Section 1 Introduction

1.1 Aims and Objectives

In 2006, the Irish Higher Education Quality Network appointed a subcommittee to draft a voluntary Code of Practice for Irish higher education institutions (HEIs) governing the provision of education and services to international students. The subcommittee was expanded to include representation from the Irish Council for International Students (ICOS) having direct interest in the pastoral care of international students and international offices of HEIs having direct contact with international students. The aim was to exchange experiences and examples of good practice among higher education networks. From this the subcommittee sought to develop a Code of Practice governing the provision of education and service to international students emphasising practical standards, guidelines and minimum requirements.

This Code of Practice would enable HEIs to set their own education provision arrangements for international students against agreed sector wide benchmarks. It is intended that all HEIs will make a conscious commitment to adopt and maintain these standards in relation to the recruitment, reception, education, pastoral care and welfare of their international

students ensuring the continued high standing of Irish HEIs as education and training providers worldwide.

1.2 International Education in Ireland

International student mobility is increasing each year and, although forecasts for growth have been revised downwards over recent years, the global growth trends remain positive. The significant increase in the use of English around the world is leading to an accelerated demand for English language courses. Of a projected one billion English speakers by 2050, two thirds will be non-native speakers.

Ireland has experienced growth levels in international student numbers over recent years of approximately 10% per annum. In 2006, for the first time, the number of international students in recognised tertiary education exceeded 25,000. These students come from other countries in the European Union under exchange programmes such as Erasmus (referred to as EU students) and students from countries outside the European Union (referred to as non-EU students) studying in Ireland on undergraduate, postgraduate or study abroad programmes. IEBI's report 'International Students in Higher Education in Ireland 2006/2007' indicated there were 27,275 international students in recognised HEIs in Ireland, 58% of whom originated from non-EU countries. Income from tuition fees provided by these students as reported by these institutions was €164 million for the 2006-2007 academic year. Other living expenses for students generated approximately €208 million bringing the total estimated revenue to over €372 million.

A key element in attracting students to a country to pursue their education is the quality of the whole education experience. In this context, consideration of quality is not simply confined to the academic standards of a programme but encompasses the wider dimensions of the individual's educational experience, based on the quality of supports and services in place within the institution and readily available to the student. These would include, for example, orientation, accommodation, health and welfare services. Given the substantial investment on the international students' part, there is a consequent responsibility on HEIs to provide a quality service both in terms of academic delivery and appropriate pastoral/welfare supports.

In 2003, the Government agreed to a proposal by the Minister for Education and Science to establish an interdepartmental group to consider the internationalisation of Irish education and to address issues such as promotion, the development of a quality mark and pastoral care. The group considered a range of issues including quality assurance, immigration and visa issues, the need for better regulation, future marketing and promotion arrangements, academic and institutional supports for international students and scholarships. Its report also highlighted the need for a Code of Practice. In response to this the IHEQN decided to appoint a subcommittee to draft a voluntary Code of Practice.

1.3 Irish Higher Education Quality Network

The Irish Higher Education Quality Network (IHEQN) was established in 2003 and provides a forum for the discussion of quality assurance/quality improvement issues amongst the principal national stakeholders involved in quality assurance of higher education and training in Ireland (See Appendix 2 for further details). In response to the Interdepartmental report, the Irish Higher Education Quality Network decided to address the matter in its work programme for 2006/2007.

1.4 Consultative Process

The Subcommittee produced a draft Code of Practice in 2007 and engaged in a comprehensive consultation process by circulating the document to stakeholders and international offices in Irish HEIs. This process culminated in a consultative seminar to debate and discuss the proposed Code of Practice.

1.5 What the Code Defines

Each chapter of the document is structured to present Standards, Guidelines and Minimum Requirements with the exception of Chapter 1, which is of a descriptive rather than a prescriptive nature. In this structure each element is intended to convey the following:

The Standard

The Standard describes in broad terms what is ideally expected of HEIs in the provision of education to international students. It appears in bold red font in this document.

The Guidelines

The Guidelines give guidance as to ways in which the standards can be attained. They appear in blue font in this document.

Minimum Requirements

Minimum requirements indicate procedures/methods that represent the minimum necessary to achieve the standards. They appear in bold, black font in this document.

1.6 Standing of the Code

This Code of Practice derives its authority from the commitment by Irish HEIs to the highest standards in the provision of education to international students. The quality assurance arrangements of these institutions are overseen by the member bodies of the Irish Higher Education Quality Network (IHEQN). The development process of this Code includes a period of consultation with and agreement by the HEI represented on the IHEQN.

1.7 Irish Quality Assurance Systems

There are three separate, but linked, systems in place for quality assurance in Irish higher education for each of the following:

- (a) The universities and associated HEI.
- (b) The Higher Education and Training Awards Council and the associated institutes of technology and providers within the independent sector.
- (c) The Dublin Institute of Technology.

1.8 Compliance with the Code

These guidelines are persuasive rather than mandatory. As such they should be considered as indicative of good practice expected of the HEIs which have agreed to subscribe to this Code. Compliance with this Code of Practice is a matter for individual HEIs that subscribe to it. Adherence to and implementation of the Code are matters to be addressed by the institutions' own quality assurance arrangements. Reviewing the effectiveness of the institutions' quality assurance arrangements in this connection is the responsibility of the relevant member body of the Irish Higher Education Quality Network (IHEQN) in the context of its general review of the effectiveness of the quality assurance procedures of its client institutions. For the universities this body is the Irish Universities Quality Board (IUQB) for

the Institutes of Technology and independent provider institutions, the Higher Education and Training Awards Council (HETAC) and for the Dublin Institute of Technology (DIT) the National Qualifications Authority of Ireland (NQAI).

1.9 Relevance of this Code to developing Quality Assurance

The Irish Government is committed to positioning Ireland as a 'location of choice in the international educational market' ('Building Ireland's Smart Economy', December 2008). It is hoped that this Code of Practice will be of assistance in development of the agreed quality assurance standards for provision of education to international students to support this policy.

1.10 Resourcing of Student Pastoral Care

The adoption of the recommendations contained in this Code will have resource implications for HEIs. These resources will have to be made available to each HEI or set aside by it.

1.11 Review of Guidelines

This Code of Practice is issued by the Irish Higher Education Quality Network and is to be reviewed on a triennial basis in consultation with providers.

Section 2 Standards, Guidelines & Minimum Requirements

Chapter 1 Marketing and Recruitment

The Standard

1.1 Marketing and Recruitment: The Standard

Irish higher education is promoted and marketed accurately and honestly in terms of its quality, standing and availability. HEIs provide prospective international students with accurate, up-to-date and comprehensive information.

The Guidelines

1.2 Provision of Information to Prospective International Students

Full information in either writing or electronic format is provided in relation to the following:

- a) Programmes and facilities.
- b) Details of the programme award including award body, National Framework of Qualifications level of the award and progression possibilities.
- c) Minimum entry requirements, to include academic prerequisites, English language proficiency and admission procedures.
- d) Amounts of application fees and whether they are refundable or non-refundable.
- e) Cost of tuition and all other programme-related costs.
- f) Conditions of acceptance and refund conditions.
- g) Medical Insurance requirements.
- h) Estimated current cost of living including accommodation costs.
- i) Work prospects and casual employment.

1.3 Promotional Material (Prospectuses, Websites etc)

All material truthfully and accurately describes the education services, including the nature of programmes, facilities and opportunities available to international students. Advertisements and promotional literature do not include misleading or ambiguous statements about

the nature of the programme, its accreditation status or about the cost of the programme offered. HEIs approve all promotional materials. They ensure their promotions and advertisements, including those involving third parties e.g. recruitment agents, accurately reflect the services provided. Information provided to prospective international students is reviewed annually to ensure its accuracy and relevance. Such review includes feedback from international students.

1.4 Staff members representing Higher Education Institutions Overseas

Promotional and recruitment visits by HEI representatives are well planned and coordinated. Staff members representing HEIs at such events overseas or delivering programmes to international students are carefully selected. Representatives are clear communicators and are thoroughly familiar with the HEI's programmes and procedures. In particular, they are well briefed on the assessment systems as they apply to prospective international students. Representatives are sensitive to the culture and customs of the country they are visiting and aware of its political and historical background and educational systems. They should be knowledgeable, experienced and competent in the administration of student policy and in face-to-face dealings with students. Representatives are in a position to advise prospective international students of any significant barriers associated with the programmes or qualifications offered by a HEI being recognised for employment or further study in the student's home country when the career intentions of the student have been made known to the representative.

1.5 Recruitment Agents

In selecting recruitment agents, HEIs:

- a) ensure that reasonable effort has been made to ensure that agents are competent, well informed, and reputable and act at all times in the best interests of applicants and HEIs,
- b) ensure that fees (if appropriate) charged by agents to students are clearly outlined in advance,
- c) monitor the activities of their agents on a regular basis. Training support is provided on a regular basis to update agency staff on changes to programmes, fees, services etc,
- d) ensure that promotions and advertisements carried out by agents on behalf of HEIs are truthful, accurate and approved by the HEI,
- e) review student satisfaction with agents' level of service.

HEIs have written contracts with recruitment agents which are stated to be governed by Irish law. Such contracts with recruitment agents provide for termination in the event of breach of contract. In certain countries, staff of Irish embassies and consulates or Irish government agencies overseas (e.g. in the case of India), may be in a position to offer local knowledge and this is given due consideration.

1.6 Existing Structures for Promoting Ireland as a Centre of Educational Excellence

Bodies involved in the promotion of Irish education (state, publicly funded/aided or independent) uphold and promote the standards and guidelines as set out in this Chapter.

1.7 Assessment of Applications from International Students

HEI representatives advise prospective students, in clear terms, of minimum academic and, where applicable, English language requirements. Applications are assessed on the basis of such minimum requirements. For visa application purposes, the DoJELR website states that 5.0 in IELTS (or equivalent) is necessary for entry to academic programmes or 4.0 (or equiv-

alent) in the case of short term preparatory English language courses. In most cases, HEIs will stipulate a higher English language requirement for entry to undergraduate and post-graduate programmes and an offer of a place on such a programme will not be made unless documentary evidence of same has been provided. Authorised HEI representatives are satisfied on reasonable grounds that such requirements are met before making an offer of a place to the student or accepting the student for enrolment. If these minimum requirements are met, the representative has discretion to offer a place to the student or to accept the student for enrolment. If the HEI representative is not satisfied that a prospective student meets the requirements as outlined, they may advise the student of English language, foundation or other prerequisite courses that must be successfully completed before the representative will enrol them. Minimum requirements to be attained on such programmes are also clearly stated. In such cases, representatives may issue conditional offers to students. Students receive a response regarding their application within a reasonable time frame.

Minimum Requirements

1.8 Marketing and Recruitment - Minimum Requirements

Full information in either written or electronic format is provided in relation to the following:

- a) Programmes and facilities.
- b) Details of the programme award including award body, National Framework level of the award and progression possibilities.
- c) Minimum entry requirements, to include academic prerequisites, English language proficiency and admission procedures.
- d) Amounts of application fees and whether they are refundable or non-refundable.
- e) Cost of tuition and all other programme-related costs.
- f) Conditions of acceptance and refund conditions.
- g) Insurance requirements.
- h) Estimated current cost of living including accommodation costs.
- i) Work prospects and casual employment.

All material truthfully and accurately describes the education services, including the nature of programmes, facilities and opportunities available to international students. HEIs approve all promotional materials, including those produced by recruitment agents. In selecting recruitment agents, HEIs make reasonable efforts to ensure that agents are competent, well informed, and reputable. HEIs develop contracts with recruitment agents which include a termination clause in case of breach of contract. Where applicable, fees charged by agents to students are clearly outlined to students in advance. HEIs regularly monitor the activities of their agents. Training support is provided. Student satisfaction with agents' level of service and HEI promotional materials are carefully reviewed.

Chapter 2 Enrolment Processes

The Standard

2.1 Enrolment Processes: The Standard

HEIs provide to students on a timely basis full, accurate and relevant:

- a) course information on application for the course,
- b) information as to the terms of the offer of a course, related support services and fee conditions,
- c) information relating to the visa application and associated appeal processes,
- d) necessary pre-arrival information.

The ability of the HEI to discharge its responsibilities in this connection will be dependent upon the student also providing full, accurate and timely information appropriate to each stage in the enrolment process.

The Guidelines

2.2 Enrolment Processes: Application to Higher Education Institution

On application to a HEI, students provide documentation in the format stipulated by the institution's authorities. This may include:

- a) Completed application form.
- b) Supporting educational documentation.
- c) Medical Certification (if appropriate).
- d) Academic /Professional References (if appropriate).

In response to students' applications the HEI provides students with the following information:

- a) Summary course programme contents.
- b) Applicable course fees, payment schedule and refund conditions.
- c) Course Academic Entry Requirements.
- d) Course English Language Entry Requirements.
- e) Other course specific requirements e.g. Portfolio, pre-interview etc.
- f) Requirements to attend bridging courses and pre-sessional and in sessional English language programmes.
- g) Details as to course exemptions in recognition of prior learning.
- h) Details of credit transfer processes.
- i) Details of the HEI's student protection arrangements and refunds policy.
- j) Details as to scholarship application process (if applicable).

Should the HEI reject a student's application the reasons for rejection and details of the HEI's appeal procedure against rejection of application are clearly outlined in writing to the student or his or her agent on request by the student.

2.3 Offer of Place to Applicant

2.3.1 Conditional Offer

Should the HEI accept a student's application, a conditional offer is made to the student.

This offer becomes a full offer once the student has fulfilled any conditions specified. The HEI provides the student with the following information:

- a) Details as to a course admission, or course admission at a particular level, being conditional on a given level of English language proficiency.
- b) Details of further assessment such as interview (if appropriate).
- c) Arrangements for deferral of take up of place (if any).

d) Estimated current cost of living including accommodation and student working rights and prospects in Ireland.

Upon acceptance of a conditional offer students furnish the HEI with the following:

- a) Written confirmation of acceptance.
- b) Fee payment.
- c) Scholarship Application Form in the case of scholarships.
- d) Any final documentation indicating compliance with conditions as detailed in the conditional offer (e.g. final English language results).

2.3.2 Full Offer

Once students have satisfied the conditions (if any) specified and all agreed fees have been paid (or scholarships granted as applicable), the HEI provides the following information to students:

- a) Letter confirming offer of place in HEI.
- b) Details of the HEI's orientation programme, academic calendar and support services.
- c) A copy of the summary document of (or a weblink to) the Code of Practice for the Provision of Education to International Students.
- d) Procedures that apply when a student withdraws, or fails to attend or participate as required by the HEI.
- e) Circumstances in which the HEI may terminate its tuition contract with the student. These circumstances may include the submission of fraudulent documentation by the student.

2.4 Visa Application & Status

The HEI provides enrolling international students with the following information in relation to student visa applications:

- a) Details of visa application process
 - where the student has an Irish embassy or consulate in their home country,
 - where the student does not have an Irish embassy or consulate in their home country,
- b) Approximate timescale of the visa process,
- c) Rights of international students to remain in Ireland on completion of their third level course.

It is the responsibility of enrolling students to provide documentation in accordance with the appropriate visa procedures as advised by the Irish Naturalisation and Immigration Service (www.inis.gov.ie) and/or the appropriate Irish embassy or consulate. Students inform the HEI of the visa application number assigned by the appropriate visa office immediately on receipt. The Department of Justice, Equality and Law Reform (DoJELR) notifies the student or the HEI of the outcome of the visa application process. The party notified will notify the other party of the decision. Should a student's visa be refused the HEI provides the student with information pertaining to visa appeal processes and course fee refund policies as appropriate. The student should indicate to the HEI whether he/she chooses to appeal the visa refusal or accept the decision.

Confidentiality of the visa application process is acknowledged. HEIs accept that the visa decision rests with the Department of Justice, Equality and Law Reform (DoJELR). It may be necessary at times for HEIs to provide supplementary information to assist with a student's application or appeal. The onus is on the applicant to satisfy the Visa Officer that a visa should be granted. The decision to grant student visas rests exclusively with the DoJELR. It is important to note that a visa is a form of pre-entry clearance to the State only, and does not guarantee permission to enter or remain in the State. Immigration Officers at the

point of entry are entitled to question any person on arrival. If they are not satisfied with the bona-fides of any person, or their reasons for wishing to enter the State, they have the right to deny entry to any such person despite the fact they hold a valid visa. Full details regarding student visa application are available at: <http://www.inis.gov.ie/en/INIS>.

2.5 Accommodation and Academic Information Pertinent to Successful Applicants

2.5.1 Accommodation Information

Before departure from their country of origin, students provide the HEI with their full travel details and initial accommodation arrangements. Should this accommodation be prearranged by the HEI, reminders of the accommodation details as well as course start dates and orientation information are sent to the student. Advance information provided confirms specific points of contact, preferably a named individual or list of named individuals who are available to respond and offer advice should students encounter difficulty on arrival or en route to Ireland. Should a student make his/ her own arrangements, he or she should make the HEI aware of contact details, the type of their accommodation and their Irish address. The HEI should be notified of any changes to these details.

2.5.2 Academic Information

Enrolling students are provided with sufficient information regarding the general academic structures of the institution and the particular nature of the department/school/faculty providing their programme of study. They are also provided with information outlining the academic supports that are available to them during the course of their studies, including details of information technology and library services; study skills; and personal tutorial support. This information may be given as part of the students orientation or induction programme.

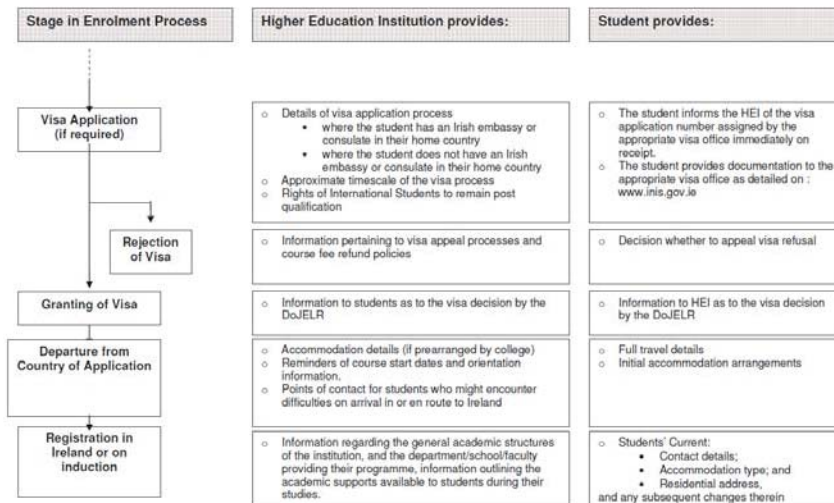
Minimum Requirements

2.6 Enrolment Processes - Minimum Requirements

The minimum requirement necessary to attain the standard set out above is the provision of the information by the HEI to students and students to the HEI as set out in Table 1 attached to Chapter 2. Table 1 indicates the stage in the enrolment process at which the relevant information shall be provided. It should be noted that there is also an obligation on students to provide relevant information on a stage by stage basis as set out in Table 1, without which the HEI cannot fulfil its own information provision obligations.

Table 1 – (Minimum Requirements)
Information to be provided by Higher Education Institutions and Students

Stage in Enrolment Process	Higher Education Institution provides:	Student provides:
<p>Application</p> <p>↓</p> <p>Rejection</p> <p>↓</p>	<p>In Response to Application:</p> <ul style="list-style-type: none"> Summary course programme contents; Course fees applicable and refund conditions Estimated current cost of living including accommodation and student working rights and prospects Course Academic Entry Requirements Course English Language Entry Requirements Other course specific requirements e.g. Portfolio Requirements to attend bridging courses and pre-sessional and in sessional English language programmes; Details as to course exemptions in recognition of prior learning; Details of credit transfer processes; Details of the HEI's student protection, fee protection and refunds policy; Details as to scholarship application process (if applicable) <p>Letter of Rejection</p> <ul style="list-style-type: none"> Reasons for Rejection (on request by student) Appeal Procedure (on request by student) 	<p>On Application:</p> <ul style="list-style-type: none"> Completed application form Supporting educational documentation Medical Certification (if appropriate) Academic /Professional References (if appropriate)
<p>Conditional Offer</p> <p>↓</p> <p>Fee Payment /Scholarship Entitlements</p> <p>↓</p> <p>Compliance with Conditions</p> <p>↓</p> <p>Full Offer</p> <p>↓</p>	<p>Details as to a course placement, or course placement at a particular level, being conditional on a given level of English language proficiency.</p> <p>Details of further assessment such as interview (if appropriate)</p> <p>Arrangements for deferral of take up of place (if any)</p> <p>Letter confirming offer of place in College</p> <p>Details of the HEI's orientation programme, academic calendar and support services</p> <p>A copy of the summary document of the Code of Practice for the Provision of Education to International Students;</p> <p>Procedures that apply when a student withdraws, or fails to attend or participate to the minimum requirements of the HEI</p> <p>Circumstances in which the HEI may terminate its tuition contract with the student</p>	<p>Written Confirmation of Acceptance</p> <p>Fee payment</p> <p>On Scholarship Application – Scholarship Application Form</p> <p>Any final documentation (e.g. final English language results)</p> <p>Confirmation of acceptance of the HEI's rules and regulations</p>



Chapter 3 Fees: Clarity, Support, Payment and Refunds

The Standard

3.1 Fees: Clarity, Support, Payment and Refunds: The Standard

HEIs provide students with accurate information prior to their application for courses, to enable them to make advance payment of fees compliant with Irish visa regulations and budget with reasonable accuracy their total tuition and maintenance costs over the period of the course for which they are applying. Any financial assistance available is transparent, well publicised, efficient and timely. HEIs have welfare arrangements available to students in hardship and emergency situations. HEIs inform students:

- of the nature of sanctions for non-payment of fees,
- of the circumstances in which full or partial refunds apply and the proportion thereof of the total fee and those in which no refund applies.

Refunds to students are made on a timely basis. HEIs ensure that there is a clearly defined appeals process related to refund of fees.

The Guidelines

3.2 Clarity Regarding Total Costs

Unpredictable fee increases can be a source of difficulty for international students who have to calculate their budgets for several years of study. Accordingly institutions seeking to attract international students provide advance information on fee packages. In particular on application students are:

- provided with detailed fee information including all compulsory payments in addition to tuition fees. Likely costs of books and course materials, costs of production of dissertations and theses etc. are also included,
- informed of the current fee for all years of the programme,
- informed of the HEI policy on fee increases and repeat fees,
- provided with realistic cost of living information, which can be given as a range of likely costs for accommodation, travel, food, personal expenses etc,

e) made aware on a request in writing by the students before leaving their country of origin of all existing scholarship and funding opportunities available to them from the HEI.

3.3 Student Financial Support

a) HEIs administering student grants or scholarships may have in place a student financial support section to help students in need meet their living costs while studying, and to give advice on tuition fees and be responsible for distribution of maintenance cheques with reference to students' loans, grants and scholarships.

b) HEIs have well established structures, and transparent systems and procedures in place such as:

- i) An accessible welfare facility to meet the changing needs of students.
- ii) A dedicated international student support office.
- iii) Details of support available on web.
- iv) The capacity to respond to individual needs.

3.4 Payment

International students are informed in advance of arrival that in accordance with visa requirements they:

- a) may be required to pay 100% of their annual course fee before departure from their country of origin (or prior to application for their visa) when commencing their first programme in the HEI,
- b) may be required to pay tuition fees annually in advance of continuing their study in a programme. Payment due dates will be clearly identified on the student invoice,
- c) may not be able to enrol again, review results, graduate or renew their student visa in the event that payment has not been made in full by the due date specified,
- d) Will only be granted extensions of time to pay tuition fees in exceptional circumstances for example:
 - Evidence of a medical illness preventing fee payment during the specified period,
 - Evidence of unforeseen circumstances preventing fee payment during the specified period.

3.5 Refund of Course Fees

3.5.1 Full and Partial Fee Refunds

a) These guidelines apply to all international students studying in Ireland or offshore in an outreach facility which is governed and controlled by an Irish HEI. The guidelines for fee refunds apply equally to new and continuing students, and are based predominantly on standard academic year programmes.

b) Where the applicant has been refused a visa to study in Ireland and, in cases where it has been decided to appeal the visa refusal, where an appeal against the decision has failed, a full refund of tuition fees should be given on submission of all original documents and evidence of the refusal of visa to the HEI.

c) In the event that an offer of a place is withdrawn or the HEI is unable to provide the programme, all tuition fees paid should be fully refunded.

d) Where an offer was made on the basis of incorrect or incomplete information being supplied by the applicant or student the HEI may reserve the right to retain up to 50% per cent of the tuition fee as well as any cost incurred in recruiting the student.

e) A student, who fails to meet course entry / progression rules and accordingly, is not permitted to pursue the course, should be eligible for a refund of fees if paid in advance of notification of exclusion. The HEI shall have discretion to deduct 10% to 20% of the tuition

fee to cover marketing, recruitment and administration costs. In cases where a provider seeks to retain more than 20% of the tuition fee this retention should be no more than 50%, the circumstances justifying the higher retention should be clearly articulated by the provider and advance notice given of this potentially higher retention.

f) A notice of withdrawal due to exceptional circumstances may be accepted as grounds for either a full or partial refund of fees, subject to the provision of acceptable documentary evidence in support of the application for a refund. Examples of exceptional circumstances may include:

- i) Inability of an applicant to obtain a student visa.
- ii) Refusal of entry by Irish immigration authorities at the point of entry into Ireland, despite the student having a valid visa.
- iii) Recent certified serious illness or disability.
- iv) Failure to meet English language requirements for admission having supplied documentary evidence that their language proficiency met or surpassed the criterion set for their chosen course, and subsequently having failed a HEI test.
- v) Death of the student or a close family member (parent, sibling, spouse or child; this would not normally include a grandparent).
- vi) Collapse of promised financial support or sponsorship of the student notified before commencement of the course.
- g) Where a student, having accepted an offer of a course place and not having travelled to Ireland, gives a **minimum of four weeks** written notice of an inability to undertake the course, all tuition fees paid are refundable, provided that the student provides evidence of the cancellation or expiration of his or her study visa to Ireland. The notice period is measured as four weeks before the notified commencement date of the course. The HEI shall have discretion to deduct 10% to 20% of the tuition fee to cover marketing, recruitment and administration costs. In cases where a provider seeks to retain more than 20% of the tuition fee this retention should be no more than 50%, the circumstances justifying the higher retention should be clearly articulated by the provider and advance notice given of this potentially higher retention.
- h) Refunds are only paid when evidence is provided by the student that he/she has returned to his/her home country and the student has provided evidence of the cancellation or expiration of his or her study visa to Ireland.

3.5.2 Conditions Determining Zero Refunds

- a) A student, who withdraws from a course for whatever reason after six teaching weeks, will not be eligible for a refund.
- b) A student whose visa is withdrawn subsequent to the granting of a visa will not be eligible for a refund unless there are extenuating circumstances.
- c) Where an offer of a course place was made on the basis of documents which subsequently proved to be fraudulent or misleading the HEI may reserve the right to retain the full fee.
- d) A student whose entitlement to attend a programme is terminated due to academic misconduct or antisocial behaviour within the HEI, will not be eligible for a refund.
- e) A student unable to continue or complete his/her studies because of having been in breach of government regulations governing his/her student status in Ireland will not be eligible for a refund.
- f) A student, who is unable to continue or complete his/her studies because of having been convicted of a criminal offence in the jurisdiction of the Republic of Ireland, will not be eligible for a refund.

3.5.3 Agreements between Irish Higher Education Institutions and International Students concerning Fee Charging and Refunds

HEIs ensure that there is a written agreement between the institution and each international student which indicates an acceptance of the HEI's stated fee charging and refund policy, including those governing withdrawal from a programme.

3.5.4 Payment Mechanisms for Fee Refunds to Students

- a) Where there is a written agreement between the HEI and the international student regarding the HEI's fees refunds, the terms of that agreement will apply to the payment of refunds. However, the HEI pays any refund within four weeks of receiving a valid written claim from the student.
- b) Where such written agreement does not exist between the HEI and the student, payment of refunds should be made as follows:
 - i) Where the HEI defaults, within two weeks after the date of withdrawal of the offer of a place or notification that the HEI is unable to provide the course or the student providing evidence of return to his or her home country and of cancellation of his or her study visa whichever is the later; the study visa will be treated as cancelled where it has expired.
 - ii) Where the student defaults, within four weeks after receiving a written claim from the student or the student providing evidence of cancellation of his or her study visa whichever is the later; the study visa will be treated as cancelled where it has expired.
 - iii) Refunds are only paid when evidence is provided by the student of the cancellation or expiration of his or her study visa to Ireland.
- c) Refunds are denominated in the same currency as that in which the fees were originally invoiced. Payment is made to a designated bank account in the student's home country, except in exceptional circumstances. Refunded fees are ideally transferred electronically through the international banking system to avoid delay.

3.5.5 Appeals Process Pertaining to Fee Refunds/ Extensions

HEIs ensure that there is a clearly defined appeals process related to the refund of fees, or fee payment extensions whereby the HEI's decisions regarding such matters can be appealed if the student believes the HEI has not honoured its stated fees refunds policy or if the student feels that not all of the relevant information has been taken into account in the decision.

3.5.6 Fees Policy where Residence Status of International Student Changes

HEIs should inform students of their policy in relation to fees in situations where the residence status of an international student changes from Non-EU to EU status.

Minimum Requirements

3.6 Fees: Clarity, Support, Payment and Refunds – Minimum Requirements HEIs inform students as to:

- a) the fees chargeable in the forthcoming year,
- b) the approximate rate of fee increases anticipated over the duration of the intended course,
- c) the average maintenance cost (including accommodation and subsistence) in the forthcoming academic year,
- d) the current rate of inflation per annum of maintenance cost.

HEIs have:

- a) student welfare and other arrangements in place to meet the changing needs of students,
- b) good communication between offices involved and students,
- c) assistance/welfare committees,
- d) Details of support available on web.

Students are informed in advance by the HEIs of the sanctions applying in the event of failure to pay fees by the due date. Refunds due are paid within four weeks of production of qualifying evidence. There is a clearly defined appeals process relating to refunds of fees of which students are informed.

Chapter 4 Orientation and Induction

The Standard

4.1 Orientation and Induction: The Standard

HEIs ensure that arrangements and resources are in place to provide comprehensive information, orientation and induction programmes for international students at pre-arrival and post-arrival stages. This information and these programmes are flexible and adapted to the needs of different groups of students.

The Guidelines

4.2 Orientation and Induction

4.2.1 Pre-Arrival Information

Advance information on studying in Ireland, academic culture, cost of living etc should be provided at the pre-arrival stage. International students should be further advised not to enter into any contracts or agreements especially tenancy agreements without first seeking advice from the HEI. International students should be provided with all essential information in advance of travel especially on visa requirements and immigration procedures on arrival. Advance information should also confirm a specific point of contact, preferably a named individual who is available to respond and offer advice should students encounter difficulty on arrival. The specific point of contact is particularly important where students are not met on arrival in or en route to Ireland.

4.2.2 Post-Arrival Information

- a) After arrival, host HEIs provide targeted and comprehensive information, orientation and induction programmes to all new international students. At the end of the orientation, students should be aware of their rights and responsibilities and the services that are available in the institution and in particular they should be familiar with the institution's grievance policy and procedures. Specific course orientations are recommended and written information such as course handbooks for students are up-to-date and include curricula, reading lists, and information on academic procedures. The orientations are supplemented by opportunities to engage with staff and to raise queries.
- b) The orientation programme provides new students with opportunities to meet other students on campus. The institution actively welcomes students while also providing opportunities for students to familiarise themselves with other peer support activities especially those which involve international students themselves or student unions at an institutional level.
- c) Orientation is seen as an on-going activity and review processes to determine student satisfaction with the HEI performance in these areas are built into programmes as standard.

The needs of completing students are also catered for through the provision of re-orientation material/programmes. The role of alumni networks as a means of easing international students' return to their home countries is also recognised.

Minimum Requirements

4.3 Orientation and Induction – Minimum Requirements

HEIs provide international students with:

- a) essential pre-arrival information including visa and immigration requirements,
- b) pre-arrival information on cost of living and academic culture, as well as up-to-date course handbooks and course information,
- c) comprehensive induction and orientation programmes at institutional and departmental levels in order that students are aware of their rights and responsibilities as well as the range of services on offer in the institution.

Chapter 5 Accommodation

The Standard

5.1 Accommodation: The Standard

Because of linguistic and cultural barriers and geographical separation from family supports, international students can be particularly vulnerable in matters relating to student accommodation. HEIs therefore have a greater duty of care in regard to provision of accommodation for international students. This standard reflects that greater duty of care. HEIs designate an appropriate person or unit as a resource for international students requiring assistance with accommodation. The existence and availability of this person or unit, that also hears any serious concerns relating to accommodation provision, is advised to students on enrolment. HEIs have systems in place for the selection and monitoring of host families and their residences, student residences, temporary accommodation and residential caregivers (parents, relatives or family friends).

The Guidelines

5.2 Accommodation – Guidelines

5.2.1 Provision for Communication with Families

Where HEIs arrange accommodation for international students aged 18 and over they provide facilities for regular communication between students and their families.

5.2.2 Host Families

- a) HEIs have systems in place for the selection and monitoring of host families and host family residences which are applied also by any accommodation agent. These include, but are not limited to:
 - i) Determining that the host family residence is not a student residence.
 - ii) Assessing the suitability of the host family.
 - iii) An on-site assessment of the suitability of the residential facilities.
 - iv) An assessment of whether the host family will provide a safe physical and emotional environment.
- b) HEIs ensure that they hold at all times the following information for all host families:
 - i) Full name.
 - ii) Current address and contact phone number(s).
 - iii) Current occupation.
 - iv) Relationship to student(s).

c) HEIs or their accommodation agents establish a support infrastructure for host families, and provide them with advice and information on best practice, so they can build their capability to provide high quality residential services to international students.

5.2.3 Student Residences

Where HEIs operate student residences best practice norms in relation to the management of such residences are in place. These include, but are not limited to:

- a) Compliance with statutory provisions and requirements of local authorities.
- b) The suitability of the manager or other person with responsibility for the care of the international student/s at the student residence and that of employees.
- c) Suitability of the residential facilities.
- d) Ensuring the student residence continues to provide a safe physical and emotional environment.
- e) Monitoring and managing any risks which might pertain particularly to the safety of international students.
- f) Considering the special accommodation needs for International students in relation to cultural integration.

Where HEIs contract (or renew existing contracts) to external agencies to provide student residences or where they outsource (or renew existing contracts) for the management of their own student residences, HEIs ensure that the best practice norms as identified above are provided for within the terms of the contract and that they have a means of ensuring that the norms are being met.

5.2.4 Temporary Accommodation

HEIs which arrange temporary accommodation for international students have systems in place for determining that the accommodation arranged by the HEI is suitable, including, but not limited to:

- a) An assessment of the suitability of the accommodation.
- b) Monitoring and managing any risks to the safety of international students.

5.2.5 Accommodation for Students under the age of 18

HEIs have a special duty of care and attendant responsibilities to develop appropriate policies in relation to the provision of accommodation for students under the age of 18 attending courses at the HEIs and are referred to the Child Protection Guidelines and Procedures for Post-Primary Schools issued by the Department of Education and Science for guidance in this connection.

5.2.6 Designated International Student Accommodation Support Person or Unit

HEIs designate an appropriate person or unit as a resource for international students requiring assistance with accommodation. The existence and availability of this person or unit is advised to students on enrolment. Any serious concerns relating to accommodation provision is communicated to this designated person or unit.

Minimum Requirements

5.3 Accommodation – Minimum requirements

HEIs designate an appropriate international student accommodation support person or unit and inform international students that serious concerns relating to student accommodation raised by them will be addressed by such person or unit. HEIs operating student residences

have systems in place to satisfy themselves on the matters set out in 5.2.3 above. HEIs ensure that all host families have a full understanding of their obligations relating to the student, the HEI and any accommodation agent.

Chapter 6 Academic Matters

The Standard

6.1 Academic Matters: The Standard

The academic standards used by HEIs apply to all programmes and awards, and to all students on these programmes. These awards are underpinned by internationally recognised quality assurance mechanisms, and when validated by Irish awarding bodies, are included on the Irish National Framework of Qualifications, which is aligned to the Bologna Framework and is to be aligned to the European Qualifications Framework. International students are selected for admission by suitably trained staff using selection criteria which maintain the HEI's academic standards and which maximise the students' prospects of academic success. Supports are in place for students and for staff which promote international student integration and their academic success.

The Guidelines

6.2 Academic Admission

An admitting HEI is satisfied that selected candidates are suitably qualified academically for their programme of choice. Irish HEIs are responsible for their own admission policies and procedures.

Admission to an Irish HEI is through a competitive process, and the HEI may set quotas as part of this process. HEIs publish the selection criteria for admission of international students, including specific criteria for particular courses, and where possible recognition of prior learning and credit transfer arrangements. All staff required to make judgments about student admissions have the appropriate skills to participate in the selection of prospective students, including the evaluation of international academic qualifications, the undertaking of interviews or the assessment of an applicant's practical/vocational skills. The assessment of applications from international applicants follows the guidelines laid down in section 1.7 of this document. All staff involved in the evaluation of the equivalence of foreign entrance qualifications are provided with the training and support necessary to perform this task and liaise with the NQAI Qualifications Recognition Service (www.qualificationsrecognition.ie). All staff involved in the admissions process, and particularly those involved in making selection and recruitment decisions, have an understanding of educational and cultural differences, which exist for international students.

6.3 Promoting the Academic Success, English language skills and Integration of International Students

International Students who may have particular needs for learning support, or who have a need to enhance specific skills, have these needs identified at an early stage so that the necessary support can be provided. Some international students may require the provision of preliminary 'access' courses or bridging programmes to provide a means of transition from one academic culture to another together with language training and discipline related study to the required level. HEIs develop appropriate support services for international students to assist them to resolve problems which could impede successful completion of their study programmes. Support services include:

- a) adequate provision of additional assistance with English language or other language where necessary,
- b) additional assistance with study skills, including assistance in developing computer literacy. HEIs have clear, well-established guidelines on their English, or other, language requirements and include details of such requirements in publicity and promotional materials.

Where a course requires a level of English oral and written competency, the HEI assesses the prospective international student and is satisfied on reasonable grounds that these competencies are met before making an offer of a place to the student or accepting the student for enrolment. Supplementary and appropriate English language training is offered if required especially in instances where discipline specific training may be necessary. HEIs develop appropriate mechanisms to monitor the academic progress of international students and ensure appropriate student appeal mechanisms are in place. Adequate academic staffing norms and departmental/school procedures allow for the meaningful and effective provision of support (e.g. tutors or mentors) for international students at department/school level. International students are made aware of the educational culture in Ireland through the induction and orientation process. International students should be aware of and observe differences that may exist between Ireland and their home country in this regard. Examples of potential differences might be found in areas of staff-student relations, examination procedures, academic integrity and plagiarism, participation in students feedback and quality assurance activities.

Training programmes, including cross-cultural programmes, are developed which are appropriate to the different levels of involvement and responsibility among staff. Specifically, diversity training is included in the portfolio of training courses offered to all staff (academic, administrative, technical and support staff) with staff encouraged to think in terms of inclusiveness at all levels (publicity material, course design, social activities, etc.).

Academic staff induction and training includes full and comprehensive familiarisation with all of the Student Support Services available in the institution, so that staff can encourage international students, to make appropriate use of the services. It is recognised that some cultures place a particular importance on the student-teacher relationship. This is emphasised in the training provided to teachers and academic tutors.

6.4 Sponsors, Work Placement and Postgraduate Research

Appropriate resources are made available to meet the greater administrative demands, in terms of reporting and monitoring, required by sponsors and externally-funded mobility programmes. Where a programme involves work placement, the HEI ensures that:

- a) there is a designated contact person at the HEI and another at the workplace who is responsible for all matters pertaining to the work placement. These contacts are made known to the student with the responsibilities of each clearly outlined,
- b) sufficient provision is made to support the placement host in understanding the educational and cultural differences that exist for international students. This support could be provided in a written format,
- c) if for any reason there are possible restrictions regarding participation in international work placements, e.g. linked to visas, which apply to international students, the HEI highlights these and informs the students concerned.

Before admitting international students to postgraduate research degree programmes, HEIs clarify the proposed research area with the student and undertake to provide appropriate supervision and facilities for the duration of the project and make appropriate arrange-

ments for access to ancillary support (laboratory, computing and library facilities). The nature of supervision and facilities is communicated to the student in the offer of candidature as far as possible. Postgraduate students at Irish HEIs are often given supervisory, tutoring laboratory duties with undergraduate students, as an integral part of their postgraduate experience. HEIs ensure that adequate advance notice is given of the nature and extent of such duties, and that postgraduate students given such duties are supported in these functions, and are given the necessary training required. HEIs ensure that supervisors of international students are supported at all stages during recruitment, registration and throughout their studies. The academic department/unit makes efforts to ensure that the international research student is integrated into the student research community of the department and/or the faculty, given the fact that the student: supervisor relationship is the primary means of interaction at departmental level. International students may also have fewer opportunities for integration than their Irish counterparts and ordinarily do not have the same family networks and supports at hand. Cultural differences may also have an effect.

Minimum Requirements

6.5 Academic Matters - Minimum Requirements

The selection/admission criteria and procedures for international students used by HEIs:

- a) maintain the institutions' academic standards,
- b) ensure international students have every chance of success and are capable of benefiting from the course.

All staff involved in the admission of international students are provided with appropriate training and support to ensure an informed decision making process and to increase their understanding of the particular cultural and educational needs of international students.

The academic support and advisory systems of HEIs ensure that:

- a) sufficient support for international students in their first year is available,
- b) international students have the necessary language skills to meet the linguistic demands of their programme,
- c) successful integration of international students is promoted.

Requirements of sponsors and of externally-funded mobility programmes are met. Work placements organized as part of academic programmes are carefully managed and adequate support and liaison are provided between the placement provider and the institution. International students who enrol on research degree programmes are supported in their studies and efforts are made to integrate the international students into the student research community of their associated department and/or faculty.

Chapter 7 Student Support Services

The Standard

7.1 Student Support Services: The Standard

HEIs have a full range of student support and welfare services in place that recognise and make adequate provision for the additional needs of international students. HEIs develop strategies and policies that promote integration and inclusion of international students in all aspects of HEI life and in the wider community. Services provided to international students are clearly communicated, properly coordinated and quality driven. HEIs have transparent and efficient welfare arrangements available to students in hardship and emergency cases.

The Guidelines

7.2 Counselling, Health and Spiritual Support

- a) International students are given specially targeted advice and information on the health services available while they are in Ireland both on and off the campus. This information covers both physical and mental health services including health promotion elements such as advice on diet, alcohol and substance abuse, sexual health and what to do in emergency situations.
- b) International students are made aware and given advice on essential Irish law governing matters such as tenancy, age of consent, use of drugs and alcohol and driving while in Ireland.
- c) When planning services, institutions take account of the needs of students from minority cultures and religions who may have special requirements in relation to diet and spiritual support.
- d) The health facilities and other services made available by the institution are sensitised to differing cultural approaches to health and wellbeing and are aware of the particular needs of international students who may experience additional difficulties such as coping with culture shock and face greater exposure to the risk of isolation.

7.3 Mentoring, Tutoring, Careers and Scholarship Support

- a) Mentoring and tutoring services recognise and make adequate provision for the extra support that may be required for international students who are unfamiliar with the Irish higher education system.
- b) Career and industrial placement services are familiar with Irish law in relation to working rights of non-EEA students and develop strategies to maintain an international perspective in terms of careers advice so as to ensure relevance to their international student and graduate client group.
- c) Information as to scholarships available from the HEI should be available to students on request.

7.4 Clubs, Societies & Students' Unions

- a) HEIs work with Students Unions to encourage and support student activity including clubs and societies which demonstrate policies and practices to promote integration and inclusion of all students including students from different cultural backgrounds.
- b) HEIs encourage peer support systems and groups such as international student societies which promote self-help. International students are made aware of and encouraged to access the full range of non-governmental agencies, religious, sports or other organisations

available in the local community which could contribute to their integration and general wellbeing.

7.5 Service Delivery

- a) Institutions designate and provide adequate resources to a person or an office which has specific competencies and responsibilities for the pastoral care of international students. The existence of this service and its responsibility is clearly communicated to international students and other service providers in the institution. International students are encouraged to access available services as appropriate.
- b) Cross-cultural sensitivity training is built into training provision for all student support staff and training provided is appropriate to staff levels of responsibility and involvement with international students.
- c) Mechanisms for review of services take into account the need to obtain genuine feedback from all service users including international students.

7.6 Hardship and Emergency Policies and Provision

- a) HEIs have special protocols and plans in place to respond to the needs of international students in crisis situations. Crisis management plans should outline appropriate responses to the range of crisis events that can affect international students from individual emergencies to natural disasters and crises caused by war and conflict in the student's country of origin.
- b) HEIs have available means to support international students in emergency and/or crisis situations.
- c) The conditions under which support is made available are transparent.
- d) Ways to access the HEI's services as well as related support services in the community are made clear to international students.
- e) Where certain support funds available to the HEI are designated for EU students only, non-EU students should be informed of the reasons for their exclusion from those benefits.

Minimum Requirements

7.7 Student Support Services - Minimum Requirements

Welfare arrangements for international students embracing targeted advice on health services available and Irish law are in place. Such health services are culturally sensitised. Extra support for international students unfamiliar with the Irish higher education system is provided. Integration and self help of international students is promoted. Methods of access to student support services are clearly stated and co-ordinated with other services in the institution and the community. Student support staff dealing with international students have cross cultural competence. Accessible and clearly communicated means of supporting international students in hardship, emergency or crisis situations, including emergency protocols are available.

Chapter 8 Student Protection

The Standard

8.1 Student Protection: The Standard

Students are protected by academic or financial bonding arrangements against course discontinuance and by robust quality assurance arrangements as regards course quality. These arrangements apply whether the course is delivered in Ireland or elsewhere. In the case of 'for-profit' HEIs, the Higher Education and Training Awards Council (HETAC) and

the Further Education and Training Awards Council (FETAC) observe the bonding, registration, support and information requirements of Irish law as applicable to each institution.

The Guidelines

8.2 Student Protection – Guidelines

8.2.1 Circumstances where student protection may be required

a) Student protection (also known in Ireland as Learner Protection) is concerned with two types of situation:

- i) Protection in the event of course discontinuance,
- ii) Protection as regards course quality.

The former is normally provided through bonding arrangements whereas the latter is provided through quality assurance arrangements.

b) Student Protection: Course Continuity

There are a number of circumstances which may result in the requirement of student protection against course discontinuance. These circumstances can occur regardless of whether the institution is a 'for-profit' or a 'not-for-profit' institution. Examples include:

- i) Closure of the HEI due to financial insolvency.
- ii) Abrupt course cessation without provision for completion by existing students.
- iii) Course disruption due to staffing shortages.
- iv) Course disruption or cessation due to natural disaster.
- v) Withdrawal by the appropriate validating body of validation of a programme before completion of that programme.

The statutory requirements for learner protection against course discontinuity provided by Section 43 of the Qualifications (Education and Training) Act 1999 apply only to 'for-profit' institutions. Accordingly paragraphs 8.2.3 to 8.2.6 below apply only to 'for-profit' institutions.

c) Student Protection: Course Quality

Students need to be protected from the risks of misinformation, low-quality provision and qualifications of limited validity. Robust quality assurance and accreditation systems which extend their coverage to cross-border and commercial provision and non-traditional delivery modes, should guarantee that students are safeguarded from rogue providers and are acquiring qualifications that are meaningful, valid and fairly assessed.

8.2.2 'Not-For-Profit' Institutions

a) HETAC Validated Institutions

The legislative provisions under Section 43 of the Qualifications (Education and Training) Acts, 1999 and 2006 do not apply to State-aided institutions or charities. However, it is expected that such higher education providers take all reasonable steps to ensure course continuity.

b) University sector

The universities publish their academic prospectuses approximately 12 months in advance of the start of each academic year. The programmes which feature in these prospectuses are provided except in the most exceptional circumstances. Where these arise, students affected are offered appropriate options including the provision of suitable alternative programmes, or the refunding in full of any fees paid.

c) Dublin Institute of Technology (DIT)

The Dublin Institute of Technology guarantees that any programme of study once commenced will be completed irrespective of the number of students enrolled. In the event of a

programme not forming due to insufficient student numbers the DIT guarantees either to refund in full any fees paid by applicants or offer an alternative programme of study, with the applicant having the right to choose which option he/she wishes to exercise.

8.2.3 Types of Bonding Required of 'For-Profit' Institutions

Learner protection against course discontinuance in the form of academic or financial bonding is required under Section 43 of the Qualifications (Education and Training) Act 1999 of 'for-profit' institutions.

a) Academic Bonding

The provider of the programme concerned has arrangements in place with at least two other providers which allow a student to transfer to similar programmes provided by those other providers.

b) Financial Bonding

If (subject to agreement by HETAC or FETAC) it is not practicable for a provider to have academic bonding arrangements in place, arrangements are put in place which enable the provider to refund to a student, or to the person who paid the moneys concerned on behalf of the student, the moneys most recently paid to the provider in respect of that programme. HETAC/FETAC shall not validate a programme (of 3 months duration or longer) or grant an award for such a programme which is to be provided on a 'for-profit' basis, unless HETAC/FETAC is satisfied that the provider concerned has academic or financial bonding in place.

8.2.4 Registers to be maintained by HETAC and FETAC

HETAC and FETAC each maintain a register of programmes of education and training in respect of which there are arrangements in place in accordance with paragraph 8.2.3. Details of this register may from time to time be published, in such form and manner as HETAC/FETAC consider appropriate. The requirement to provide information may include information in respect of arrangements which a provider is required to have in place in accordance with Section 43, Qualifications (Education and Training) Act 1999.

8.2.5 Obligation of HETAC and FETAC to Support Student Transfer

Where a 'for-profit' provider ceases to provide a HETAC or FETAC programme, HETAC or FETAC (as the case may be) make all reasonable efforts to assist the students concerned to find an appropriate programme of education and training with another provider which will enable them to complete that education and training. This applies without prejudice to the duties and obligations of the provider of a programme of education and training to the students concerned. (Section 44, Qualifications (Education and Training) Act 1999).

8.2.6 Information to be given to Students by Providers

a) In the case of all courses of 3 months duration or longer (HETAC, FETAC or otherwise validated), which are not funded by the State, providers, before taking fees, inform students in writing:

- i) whether bonding arrangements under Section 43 of the Qualifications (Education and Training) Act 1999 apply and nature of bonding chosen,
 - ii) of other arrangements (if any) provided by the provider for learner protection against course discontinuance. (Section 45, Qualifications (Education and Training) Act 1999).
- b) In the case of all courses of 3 months duration or longer (HETAC, FETAC or otherwise validated), providers inform students in writing before taking fees or before the commencement of the programme:

- i) whether the programme concerned is accommodated through the procedures for access, transfer or progression and the extent of such accommodation,
- ii) of the name of the awarding body which shall make the award where the student successfully completes the programme concerned and the title of that award. (Section 46, Qualifications (Education and Training) Act 1999).

Minimum Requirements

8.3 Student Protection – Minimum Requirements

Students are protected in the event of the course discontinuance through bonding arrangements. Students are protected as regards course quality through robust quality assurance and/or accreditation systems. Students of ‘for-profit’ HEIs are protected against course discontinuance by academic bonding or failing that by financial bonding. HETAC and FETAC maintain a register of programmes of education and training in respect of which there are academic or financial bonding arrangements. In the event of the discontinuance of a HETAC or FETAC programme, the programme provider and HETAC or FETAC as appropriate shall make all reasonable efforts to assist the student to find an appropriate programme with another provider to allow them to complete that education and training. Students are informed by a ‘for-profit’ HEI before it takes fees of all arrangements provided by the HEI for student protection against course discontinuance. Students are informed before taking fees or before the commencement of the programme whether the programme concerned is accommodated through the procedures for access, transfer or progression and the extent of such accommodation and of the name of the awarding body which shall make the award.

Chapter 9 Grievance and Appeal Procedures

The Standard

9.1 Grievance and Appeal Procedures: The Standard

HEIs address student complaints and grievances promptly in a transparent and consistent manner. These procedures are confidential (unless legally permitted otherwise) and should the complainant be dissatisfied with the outcome proposed by the decision-maker, the complainant is entitled to appeal the decision to a higher internal body or an appropriate external agency. The grievance and appeal procedures applying to international students are the same as those applying to Irish students already provided by statute.

The Guidelines

9.2 Grievance and Appeal Procedures – Guidelines

9.2.1 Grievance & Appeals Policy

HEIs are committed to providing students with an education of the highest possible quality. However, from time to time, students may raise concerns, complaints or grievances about matters or issues relating to their experiences in the HEI. Effective student grievance resolution procedures depend on the following principles:

- a) The procedures used to review and resolve complaints or grievances are fair and transparent.
- b) It is good practice for institutions to ensure a clearly identifiable internal point of contact for students in cases of complaints or grievances.

- c) Confidentiality is respected for all parties, unless the use of the information is authorised by law.
- d) Staff involved in resolving complaints or grievances act fairly at all times and ensure that conclusions will be based on a fair hearing of each point of view.
- e) There are no adverse consequences or disadvantage arising as a result of a student making a complaint or grievance in good faith.
- f) Complaints or grievances are handled in a timely manner with achievable deadlines specified for each stage in the resolution process.
- g) Any student who makes a complaint or grievance and any staff member or student on whom the complaint or grievance has a direct impact, is regularly informed of the progress of the matter.
- h) Where the complainant is not satisfied with the outcome proposed by the decision-maker, the complainant is entitled to seek a review, either on procedural or substantive grounds, by a higher internal body or an appropriate external agency.
- i) It is good practice for a HEI to nominate a staff member who will act as internal ombudsman in regard to student complaints or grievances.

9.2.2 Types of Student Grievances

a) Academic Grievances

These are usually complaints or appeals against academic decisions. They include but are not limited to:

- i) Academic progress decisions.
- ii) Assessment matters.
- iii) A decision of a member of academic staff that affects an individual or groups of students.
- iv) Selection or admission decisions.
- v) Content or structure of academic programmes, nature of teaching, or assessment.
- vi) Supervision issues for research degree students.

HEIs have in place clear policies for the internal resolution of such complaints and appeals.

b) Issues relating to authorship and intellectual property.

c) Administrative Grievances.

These relate to decisions and actions associated with administrative or academic services. They include but are not limited to:

- i) Administration of policies, procedures and rules by central administrative and student support services, faculties and departments.
- ii) A decision by an administrative staff member that affects an individual or groups of students.
- iii) Access to the HEI's resources and facilities.

9.2.3 Discrimination

a) Discrimination is described in the Equal Status Act 2000 as the treatment of a person in a less favourable way than another person is, has been or would be treated on nine distinct grounds. These are gender; marital status; family status; age; disability; race; sexual orientation; religious belief; and membership of the Traveller Community. The following Acts exist within Ireland to protect people from discrimination:

- i) Employment Equality Act, 1998.
- ii) Equality Act, 2004.
- iii) Equal Status Act, 2000.
- iv) Disability Act, 2005.

- b) The Equal Status Act, 2000 came into operation on 25th October 2000. The Act deals with discrimination outside the employment context, including education, provision of goods, services and accommodation and disposal of property on nine grounds listed at (a) above.
- c) The grievance and appeal procedures applying to international students are the same as those applying to Irish students already provided by statute. In the event of conflict with the provisions herein provided the statutory provisions referred to shall apply.

9.2.4 Grounds for Complaint or Grievance

Without limiting the circumstances which may give rise to a complaint or grievance, a student has valid grounds for making a complaint or grievance or lodging an appeal against a decision made in relation to a complaint or grievance, where the student considers he or she has been adversely affected by one or more of the following:

- a) Improper, irregular or negligent conduct by a staff member of the HEI.
- b) Failure by a HEI staff member to act fairly.
- c) A decision that has been made without sufficient consideration to facts, evidence or circumstances of specific relevance to the student.
- d) Failure by the HEI to make a decision within a timely manner.
- e) A penalty that, where applied, is or would be too harsh.

9.2.5 Students' Right of Attendance and Representation at Disciplinary, Complaints and Appeal Hearings

- a) A student or staff member who is a party to a disciplinary, complaint or appeal proceeding has the right to attend the hearing convened for the purpose of adjudicating the complaint, to be represented, to hear the evidence presented, to challenge the evidence on cross examination and to present his/her own evidence.
- b) A representative at a hearing may be a fellow student/staff member, a relative, a friend, an adviser or a legal representative.
- c) A representative may speak on behalf of the student/staff member.
- d) A student or staff member may choose to be accompanied by a translator provided by the HEI or to appoint a translator of their choosing.
- e) A student or staff member who chooses not to be represented is requested at the hearing to confirm in writing that he/she has been informed of his/her right of representation and has declined to exercise it.
- f) If a student or staff member fails to attend the hearing, it proceeds in the absence of the student or staff member.

9.2.6 Appeals

If, after the initial complaint, the student does not believe that the grievance has been adequately resolved, then he or she is entitled to make an appeal under the HEI's internal appeals procedures.

9.2.7 External Avenues of Appeal

- a) In addition to these internal procedures students have the right to lodge grievances with an appropriate external body. This includes the Irish Council for International Students (www.icosirl.ie), The Ombudsman's Office (www.ombudsman.gov.ie), The Equality Authority (www.equality.ie), the Equality Tribunal or The Diversity and Equality Division of

the Department of Justice Equality and Law Reform.
(www.justice.ie/en/JELR/Pages/Diversity_&_Equality).

b) Grievances are resolved by mediation with the appropriate department or faculty and failing that an independent arbitrator is utilised. The decision of the independent arbitrator should be final except in the event that Irish Law is contravened in which case students may have course to resort to the legal process.

c) A charter of student rights and obligations is clearly set out in the Students Handbook and specific references should also be made to bullying, sexual harassment and discrimination.

9.2.8 Withdrawal of Complaints or Grievances

A student may withdraw a complaint or grievance at any time during the grievance resolution process and in this case the matter is concluded and deemed to be resolved. If the original

complaint or grievance was made in writing then the withdrawal should also be in writing to the relevant staff member who is handling the matter at the time the withdrawal is being effected.

Minimum Requirements

9.3 Grievance and Appeals Procedures – Minimum Requirements

HEIs address student complaints and grievances promptly in a transparent and consistent manner. Grievance and appeals procedures are confidential (unless legally permitted otherwise) and should the complainant be dissatisfied with the outcome proposed by the decision-maker, the complainant is entitled to appeal the decision to a higher internal body or an appropriate external agency. The grievance and appeal procedures applying to international students are the same as those applying to Irish students already provided by statute.

Section 3 Summary of Standards & Minimum Requirements

The Standards & Minimum Requirements Seriatim

Standard 1 - Marketing and Recruitment

Irish higher education is promoted and marketed accurately and honestly in terms of its quality, standing and availability. HEIs provide prospective international students with accurate, up-to-date and comprehensive information.

Marketing and Recruitment – Minimum Requirements

Full information in either written or electronic format is provided in relation to the following:

- a) Programmes and facilities.
- b) Details of the programme award including award body, National framework level of the award and progression possibilities.
- c) Minimum entry requirements, to include academic prerequisites, English language proficiency and admission procedures.
- d) Amounts of application fees and whether they are refundable or non-refundable.
- e) Cost of tuition and all other programme-related costs.
- f) Conditions of acceptance and refund conditions.
- g) Insurance requirements.

h) Estimated current cost of living including accommodation costs.

i) Work prospects and casual employment.

All material truthfully and accurately describes the education services, including the nature of programmes, facilities and opportunities available to international students.

HEIs approve all promotional materials, including those produced by recruitment agents.

In selecting recruitment agents, HEIs make reasonable efforts to ensure that agents are competent, well informed, and reputable. HEIs develop contracts with recruitment agents which include a termination clause in case of breach of contract. Where applicable, fees charged by agents to students are clearly outlined to students in advance. HEIs regularly monitor the activities of their agents. Training support is provided. Student satisfaction with agents' level of service and HEI promotional materials are carefully reviewed.

Standard 2 - Enrolment Processes

HEIs provide to students on a timely basis full, accurate and relevant:

- a) course information on application for the course,
- b) information as to the terms of the offer of a course, related support services and fee conditions,
- c) information relating to the visa application and associated appeal processes,
- d) necessary pre-arrival information.

The ability of the HEI to discharge its responsibilities in this connection will be dependent upon the student also providing full, accurate and timely information appropriate to each stage in the enrolment process.

Enrolment Processes – Minimum Requirements

The minimum requirement necessary to attain the standard set out above is the provision of the information by the HEI to students and students to the HEI as set out in Table 1 attached to Chapter 2. Table 1 indicates the stage in the enrolment process at which the relevant information shall be provided. It should be noted that there is also an obligation on students to provide relevant information on a stage by stage basis as set out in Table 1, without which the HEI cannot fulfil its own information provision obligations.

Standard 3 – Fees: Clarity, Support, Payment and Refunds

HEIs provide students with accurate information prior to their application for courses, to enable them to make advance payment of fees compliant with Irish visa regulations and budget with reasonable accuracy their total tuition and maintenance costs over the period of the course for which they are applying.

Any financial assistance available is transparent, well publicised, efficient and timely. HEIs have welfare arrangements available to students in hardship and emergency situations.

HEIs inform students:

- a) of the nature of sanctions for non-payment of fees,
- b) of the circumstances in which full or partial refunds apply and the proportion thereof of the total fee and those in which no refund applies.

Refunds to students are made on a timely basis. HEIs ensure that there is a clearly defined appeals process related to refund of fees.

Fees: Clarity, Support, Payment and Refunds – Minimum Requirements

HEIs inform students as to:

- a) the fees chargeable in the forthcoming year,
- b) the approximate rate of fee increases anticipated over the duration of the intended course,
- c) the average maintenance cost (including accommodation and subsistence) in the forthcoming academic year,
- d) the current rate of inflation per annum of maintenance cost.

HEIs have:

- a) student welfare and other arrangements in place to meet the changing needs of students,
- b) good communication between offices involved and students,
- c) assistance/welfare committees,
- d) details of support available on web.

Students are informed in advance by the HEIs of the sanctions applying in the event of failure to pay fees by the due date. Refunds due are paid within four weeks of production of qualifying evidence. There is a clearly defined appeals process relating to refunds of fees of which students are informed.

Standard 4 - Orientation and Induction

HEIs ensure that arrangements and resources are in place to provide comprehensive information, orientation and induction programmes for international students at pre-arrival and post-arrival stages. This information and these programmes are flexible and adapted to the needs of different groups of students.

Orientation and Induction – Minimum Requirements

HEIs provide international students with:

- a) essential pre-arrival information including visa and immigration requirements,
- b) pre-arrival information on cost of living and academic culture, as well as up-to-date course handbooks and course information,
- c) comprehensive induction and orientation programmes at institutional and departmental levels in order that students are aware of their rights and responsibilities as well as the range of services on offer in the institution.

Standard 5 – Accommodation

Because of linguistic and cultural barriers and geographical separation from family supports, international students can be particularly vulnerable in matters relating to student accommodation. HEIs therefore have a greater duty of care in regard to provision of accommodation for international students. This standard reflects that greater duty of care. HEIs designate an appropriate person or unit as a resource for international students requiring assistance with accommodation. The existence and availability of this person or unit, that also hears any serious concerns relating to accommodation provision, is advised to students on enrolment. HEIs have systems in place for the selecting and monitoring of host families and their residences, student residences, temporary accommodation and residential caregivers (parents, relatives or family friends).

Accommodation – Minimum Requirements

HEIs designate an appropriate international student accommodation support person or unit and inform international students that serious concerns relating to student accommodation raised by them will be addressed by such person or unit. HEIs operating student residences

have systems in place to satisfy themselves on the matters set out in 5.2.3 above. HEIs ensure that all host families have a full understanding of their obligations relating to the student, the HEI and any accommodation agent.

Standard 6 - Academic Matters

The academic standards used by HEIs apply to all programmes and awards, and to all students on these programmes. These awards are underpinned by internationally recognised quality assurance mechanisms, and when validated by Irish validation bodies, are included on the Irish National Framework of Qualifications, which is aligned to the Bologna Framework and is to be aligned with the European Qualifications Framework. International students are selected for admission by suitably trained staff using selection criteria which maintain the HEI's academic standards and which maximise the students' prospects of academic success. Supports are in place for students and for staff which promote international student integration and their academic success.

Academic Matters – Minimum Requirements

The selection/admission criteria and procedures for international students used by HEIs:

- a) maintain the institutions' academic standards,
- b) ensure international students have every chance of success and are capable of benefiting from the course.

All staff involved in the admission of international students are provided with appropriate training and support to ensure an informed decision making process and to increase their understanding of the particular cultural and educational needs of international students.

The academic support and advisory systems of HEIs ensure that:

- a) sufficient support for international students in their first year is available,
- b) international students have the necessary language skills to meet the linguistic demands of their programme,
- c) successful integration of international students is promoted,

Requirements of sponsors and of externally-funded mobility programmes are met. Work placements organized as part of academic programmes are carefully managed and adequate support and liaison are provided between the placement provider and the institution. International students who enrol on research degree programmes are supported in their studies and efforts are made to integrate the international students into the student research community of their associated department and/or faculty.

Standard 7 - Student Support Services

HEIs have a full range of student support and welfare services in place that recognise and make adequate provision for the additional needs of international students. HEIs develop strategies and policies that promote integration and inclusion of international students in all aspects of HEI life and in the wider community. Services provided to international students are clearly communicated, properly coordinated and quality driven. HEIs have transparent and efficient welfare arrangements available to students in hardship and emergency cases.

Student Support Services – Minimum Requirements

Welfare arrangements for international students embracing targeted advice on health services available and Irish law are in place. Such health services are culturally sensitised. Extra support for international students unfamiliar with the Irish higher education system

is provided. Integration and self help of international students is promoted. Methods of access to student support services are clearly stated and co-ordinated with other services in the institution and the community. Student support staff dealing with international students have cross cultural competence. Accessible and clearly communicated means of supporting international students in hardship, emergency or crisis situations, including emergency protocols are available.

Standard 8 - Student Protection

Students are protected by academic or financial bonding arrangements against course discontinuance and by robust quality assurance arrangements as regards course quality. These arrangements apply whether the course is delivered in Ireland or elsewhere. In the case of 'for-profit' HEIs, the Higher Education and Training Awards Council (HETAC) and the Further Education and Training Awards Council (FETAC) observe the bonding, registration, support and information requirements of Irish law as applicable to each institution.

Student Protection – Minimum Requirements

Students are protected in the event of the course discontinuance through bonding arrangements.

Students are protected as regards course quality through robust quality assurance and/or accreditation systems. Students of 'for-profit' HEIs are protected against course discontinuance by academic bonding or failing that by financial bonding. HETAC and FETAC maintain a register of programmes of education and training in respect of which there are academic or financial bonding arrangements. In the event of the discontinuance of a HETAC or FETAC programme, the programme provider and HETAC or FETAC as appropriate shall make all reasonable efforts to assist the student to find an appropriate programme with another provider to allow them to complete that education and training.

Students are informed by a 'for-profit' HEI before it takes fees of all arrangements provided by the HEI for student protection against course discontinuance. Students are informed before taking fees or before the commencement of the programme whether the programme concerned is accommodated through the procedures for access, transfer or progression and the extent of such accommodation and of the name of the awarding body which shall make the award.

Standard 9 - Grievance and Appeal Procedures

HEIs address student complaints and grievances promptly in a transparent and consistent manner. These procedures are confidential (unless legally permitted otherwise) and should the complainant be dissatisfied with the outcome proposed by the decision-maker, the complainant is entitled to appeal the decision to a higher internal body or an appropriate external agency. The grievance and appeal procedures applying to international students are the same as those applying to Irish students already provided by statute.

Grievance and Appeals Procedures – Minimum Requirements

HEIs address student complaints and grievances promptly in a transparent and consistent manner. Grievance and appeals procedures are confidential (unless legally permitted otherwise) and should the complainant be dissatisfied with the outcome proposed by the decision-maker, the complainant is entitled to appeal the decision to a higher internal body or an appropriate external agency. The grievance and appeal procedures applying to international students are the same as those applying to Irish students already provided by statute.

SECTION 4

Appendix 1 - The Policy Context

A1.1 The Internationalisation of Irish Education Services

In 2003, the Irish Government agreed to a proposal by the Minister for Education and Science to establish an interdepartmental group with the remit of considering:

- a) the most effective way of promoting Ireland as a centre of educational excellence for international students and for the promotion of Irish education abroad,
- b) the promotion of a 'Quality Mark' specifying required educational and student support standards to which all education providers in Ireland, seeking to attract foreign students, would adhere,
- c) the range of issues which arise from the intention to promote and expand the internationalisation of education services including, inter alia, the possibility of establishing a single agency for the promotion of Ireland as a centre of educational excellence.

The report of the interdepartmental group 'Internationalisation of Irish Education Services' was published in November 2004. It reviewed the existing landscape in Irish higher education and noted the impact of changing demographics. It foresaw spare capacity with the HEIs having regard to the projected decline in the school leaving age cohort initially by 23% by 2013 with some recovery to a 13% decline by 2018. However, the interdepartmental group identified key advantages in Ireland and its relationship with international students, including:

- a) Ireland is seen by many as a 'safe' country more attractive for students from a number of countries, who traditionally studied in the UK or USA.
- b) Increasing the numbers of foreign third level students obviously generates substantial revenues for the institutions and for the Exchequer but it also has wider social benefits.

A1.2 Interdepartmental Group's Recommendations

The group considered a range of issues associated with international student services including quality assurance, immigration and visa issues, the need for better regulation, future marketing and promotion arrangements, academic and institutional supports for international students and scholarships. The main recommendations of the Report included:

- a) The establishment of a code of conduct for the pastoral care of international students and the certification of schools delivering English as a Foreign Language (EFL).
- b) In recognition of the importance of the development of quality educational services for international students in Ireland, the Department of Justice, Equality and Law Reform should have discretion to establish accelerated visa application procedures for those applying to pursue their studies in a recognised school.
- c) The right to work should be confined to students on full-time courses, of at least one year's duration, leading to a qualification recognised by the Minister for Education and Science.

These policy objectives were reaffirmed in the government document 'Building Ireland's Smart Economy' in December 2008.

Appendix 2

Quality Assurance Arrangements

A2.1 Introduction

There are in place three separate, but linked, systems for quality assurance in Irish higher education for each of the following:

- a) The universities and associated HEIs.
- b) The Higher Education and Training Awards Council and the associated institutes of technology and providers within the independent sector.
- c) The Dublin Institute of Technology.

A2.2 Universities and Associated HEIs

The legislative basis of quality assurance systems in these institutions emanates from Section 35 of the Universities Act 1997. The autonomy of each university to determine its own quality assurance procedures under the Act encourages and facilitates an emphasis on quality improvement, in line with the requirement that quality assurance procedures be established with the aim of improving the quality of education and all related activities. The quality framework in the Irish universities is the result of close collaboration between the universities and reflects the commitment of the Irish Universities Association (IUA) to collective action in this important strategic area. In 2002, the Irish Universities Quality Board was established by decision of the governing authorities of the Irish Universities in order to increase the level of inter-university co-operation in developing quality assurance procedures and processes, in line with best international systems. The governing authorities of the seven Irish universities voluntarily devolved to the IUQB the function, as defined under the Universities Act 1997 Section 35 (4), of arranging for the review of the effectiveness of the quality assurance procedures they have put in place.

A2.3 Higher Education and Training Awards Council

The Higher Education and Training Awards Council (HETAC) was established in 2001 under the Qualifications (Education and Training) Act 1999. HETAC is the qualifications awarding body for the Institutes of Technology and other HEIs outside the university sector. Within this broad function, HETAC has particular responsibilities for setting standards for higher education and training awards; for validating higher education and training programmes; for ensuring that student assessment procedures are fair and consistent; and for ensuring that arrangements are in place in for-profit education and training institutions to protect students where programmes validated by HETAC cease to be provided. Under the Act, HETAC may also delegate the authority to make awards to the Institutes of Technology. With regard to quality assurance, the Act requires providers of education and training programmes validated by HETAC, or to which the Council has delegated power to make awards, to establish quality assurance procedures and to agree those procedures with the Council. These procedures are monitored by HETAC on an ongoing basis, and the Council is also required to review their effectiveness periodically. Linked to this, the Higher Education Colleges Association (HECA) as the representative body of independent HEIs in Ireland and recognised by the Department of Education and Science also promotes the interests of member HEIs and cooperation between members in the fields of quality assurance, student protection and consultation with government as regards education regulatory policy.

A2.4 Dublin Institute of Technology

The Dublin Institute of Technology was established as an autonomous institution under the Dublin Institute of Technology Act 1992. Under the provisions of this Act, the Institute has vested in it the statutory authority to make its own teaching and research awards up to and including doctoral degrees. The responsibility for standards and quality assurance – as set out in Section 11 of the Dublin Institute of Technology Act 1992 – resides with the Institute's Academic Council which advises the Governing Body in the planning, co-ordination, development and overseeing of the educational work of the Institute. Under Section 39(1) of the Qualifications (Education and Training) Act 1999, the Institute is also required to agree its quality assurance procedures with the National Qualifications Authority of Ireland (NQAI). Section 39 (3) of the Act requires the Authority to consider annually the findings arising out of the application of the Institute's quality assurance procedures, while section 39 (4) requires the Authority to review periodically their effectiveness. The first such quality review, which was commissioned jointly by the DIT and the NQAI, was undertaken by the European University Association in 2005.

A2.5 Irish Higher Education Quality Network

In 2004, reflecting the increased emphasis on quality assurance, Irish stakeholders established the Irish Higher Education Quality Network to:

- a) provide a forum for discussion of quality assurance issues amongst the principal national stakeholders involved in the quality assurance of higher education and training in Ireland,
- b) provide a forum for the dissemination of best practice in quality assurance amongst practitioners and policy makers involved in the Irish higher education and training sector,
- c) endeavour, where appropriate, to develop common national principles and approaches to quality assurance in Irish higher education and training.

The membership consists of the principal stakeholders - practitioners, policy makers and students - involved in quality assurance in Irish higher education and training, as set out below:

- a) Union of Students in Ireland.
- b) Irish Universities Quality Board.
- c) Council of Directors of the Institutes of Technology.
- d) Irish Universities Association.
- e) Dublin Institute of Technology.
- f) Higher Education Colleges Association.
- g) Higher Education Authority.
- h) Higher Education and Training Awards Council.
- i) National Qualifications Authority of Ireland.
- j) Department of Education and Science.

The Network reviewed the legislative requirements and procedures for quality assurance for the different institutions in the Irish higher education sector and in May 2005 identified a set of common underpinning principles of Good Practice. The principles are agreed by the Network as consonant with the legislative arrangements which govern quality assurance in the Irish Higher Education sector, and as conforming to the principles outlined in the Berlin Communiqué, and to the 'Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area', as developed by the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) and adopted by Ministers at Bergen in May 2005. The principles incorporate the arrangements in each of the three separate, but linked, systems for quality assurance in Irish higher education for:

- a) Internal assessment.
- b) External review.
- c) Publication of results.

These elements are statutory requirements in the Universities Act 1997 and the Qualifications (Education and Training) Act 1999 and are available on the IHEQN website at www.iheqn.ie/publications.

A2.6 Student involvement in Quality Assurance

Students nominate/elect members to the Governing Bodies of HEIs established in statute, the Higher Education Authority (HEA), the National Qualifications Authority of Ireland (NQAI), the Higher Education and Training Awards Council (HETAC) and the Irish Universities Quality Board (IUQB). Student involvement is also a key part of the quality assurance procedures of third-level institutions. These elements are statutory requirements in the Universities Act 1997 and the Qualifications (Education and Training) Act 1999. In addition, stakeholders are working together in the Irish Higher Education Quality Network to identify the means to deepen the extent of student engagement in the implementation of quality assurance procedures in higher education and a sub-group has been established to lead this work. Those with a student perspective were also included in the teams appointed by the Qualifications Authority to review HETAC and the DIT and in the High level Reference Panel which had an overseeing role in the context of the HEA/IUQB commissioned review of QA processes in the university sector, which was carried out by the European University Association.

A2.7 Development in Quality Assurance in Ireland

The Higher Education and Training Awards Council has incorporated the European Standards and Guidelines in its policies and criteria for setting the standards of awards, for making awards, for delegating authority to make awards and for quality assurance. Furthermore, in July 2006, a review of the performance by the Higher Education and Training Awards Council of its functions, incorporating the extent to which the Council complies with the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, was completed by the Qualifications Authority. Further information is available at: www.nqai.ie/en/Review and www.hetac.ie/publications. HETAC is the first European agency to meet the European Standards and Guidelines. The Dublin Institute of Technology has incorporated the European Standards and Guidelines into its quality assurance procedures. In June 2006, a review of the effectiveness of the quality assurance procedures of the Institute was completed by the European University Association, on behalf of the Qualifications Authority. Further information is available at:

www.nqai.ie/en/PoliciesandProcedures/. The Qualifications Authority in 2007 undertook a Quality Review commissioned by the Department of Education and Science, in association with the Department of Enterprise, Trade and Employment and which evaluated:

- (a) how effectively the Qualifications Authority has performed its principal statutory functions since its establishment,
- (b) the suitability of the organisational structures and processes of the executive of the Qualifications Authority for the performance of its functions in the future,
- (c) the extent to which the Qualifications Authority, in the performance of its relevant functions, complies with the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.

The Irish Universities Quality Board (IUQB) and the Irish Universities Association (IUA) has updated the Framework for Quality in Irish Universities including the formal incorpo-

ration of the European Standards and Guidelines. This information is available here: www.iuqb.ie. In 2006 the HEA commissioned an external review of IUQB. One element of this review will determine the extent to which IUQB complies with the European Standards and Guidelines.

On 14th October 2008, the Minister for Finance announced the amalgamation of the National Qualifications Authority of Ireland, the Higher Education and Training Awards Council and the Further Education and Training Awards Council. It is also envisaged that the new organisation will take responsibility for the external quality assurance review of the universities, a function which is currently performed by the Irish Universities Quality Board and the Higher Education Authority. In seeking to ensure a coherent approach to qualifications and quality assurance, there will also be discussions with the National University of Ireland around the possibility of including some of the related functions of the NUI in the new organisation. The Department of Education and Science is currently working with these organisations on this matter.

Over de auteur

Arno Overmars (Groningen, 1973) studeerde Juridische Bestuurswetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 1996 is hij, eerst als medewerker bezwaar en daarna als beleidsadviseur inburgering, werkzaam bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (en haar rechtsvoorganger Informatie Beheer Groep), de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Vanaf 2006 is hij daar als registerbeheerder betrokken bij de implementatie en uitvoering van de Gedragscode hoger onderwijs en bekleedt hij de functie van secretaris van de Landelijke Commissie. In 2012 is hij zes maanden als wetenschappelijk onderzoeker werkzaam geweest bij het Nederlands Contactpunt van het Europees Migratienetwerk, gedurende welke periode aldaar het Nederlandse nationale rapport over de immigratie van internationale studenten rapport geschreven is. Als lid van de redactie van de uitgave *Sdu Commentaar Europees Migratierecht* verzorgt hij sinds 2011 het commentaar bij de Studentenrichtlijn en (sinds 2013) de Onderzoekersrichtlijn. Van zijn hand verschenen, mede in het kader van zijn promotieonderzoek, de volgende publicaties:

- Duyn Schouten, F.A. van der, Ch. I. van Hees & A.G.D. Overmars, The Dutch Code of Conduct for the recruitment of international students, *Handbook Internationalisation of European Higher Education*, juli 2010, suppl. 6, p. 1-17, A 2.1-4.
- Overmars, A.G.D., De Studentenrichtlijn: eenvoudiger studeren in Europa (en dan het liefst in Nederland), *Asiel&Migrantenrecht* 2010 nr. 5 & 6, p. 251-256.
- Overmars, A.G.D., Gedragscode hoger onderwijs: de sector maakt (zelf) schoon schip. Met succes?, in *Asiel&Migrantenrecht* 2010 nr. 7, p. 342-350.
- Overmars, A.G.D., Effecten van gedragscodes: twee recente cases, *Bestuurswetenschappen* nr. 65-4, augustus 2011, p. 14-31.
- Overmars, A.G.D., Europees beleid voor hoger onderwijs, in: *Openbaar Bestuur*, jaargang 22, nr. 11, november 2012, p. 14-19.
- Hendriks-Cinque, E.M.J. en A.G.D. Overmars, *Immigratie van internationale studenten naar Nederland*, Europees Migratienetwerk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijswijk 2012.
- Overmars, A., EMN-rapport: succesvolle migratie naar Nederland op basis van het verblijfsdoel 'studie', *Journaal Vreemdelingenrecht*, maart 2013, nr. 1, p. 25-33.
- Overmars, A.G.D., Richtlijn 2004/114/EG, in: *Sdu Commentaar Europees Migratierecht*, Sdu Den Haag 2013, p. 599-647, tevens digitaal raadpleegbaar via www.migratierecht.nl.

Overmars, A., Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking, in: K. Groenendijk, E. Guild, S. Mantu, P. Minderhoud, A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Issues that matter. Mensenrechten, minderheden en migranten, Liber Amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

Serie Staat en Recht

In de Serie Staat en Recht van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht* zijn verschenen:

1. J.J.J. Sillen, *Rechtsgevolgen van toetsing van wetgeving. Een vergelijkend onderzoek naar het Amerikaanse, Duitse en Nederlandse recht*
2. L.A. Kjellefold Hoegee, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden*
3. P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief*
4. P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, D.J. Elzinga, M. Herweijer, M.A.D.W. de Jong, H.G. Warmelink, *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*
5. H. Broeksteeg, A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*
6. M. Laemers, *Morren in de marge van de rechtspraak. Klagen over rechters, gerechtsambtenaren en de rechterlijke organisatie*
7. A. Terlouw, K. Zwaan, *Tijd en asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag*
8. F.F. Larsson, *De EU-richtlijn over opvang van asielzoekers. Opvangvoorzieningen in Nederland en Frankrijk en de rechtsbescherming tegen het onthouden van opvang*
9. J.D.A. den Tonkelaar en K.G. de Vries (red.), *Omgangsvormen tussen politici en rechters*
10. R.J.N. Schlössels, A.J.Bok, S.D.P. Kole, A.G.A. Nijmeijer (red.), *In de regel. Over kenmerken, structuur en samenhang van geschreven en ongeschreven regels in het bestuursrecht*
11. E.L. de Jongh, *De rechtsgronden voor nadeelcompensatie in rechtshistorisch perspectief*
12. L.E. de Groot en J.D.A. den Tonkelaar (red.), *Rechtsvinding op veertien terreinen*
13. P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.G.J.M. van der Staak, *Een meewerkverplichting bij grootschalig DNA-onderzoek in strafzaken?*
14. P.J.P. Tak, *Slachtoffer-dader mediation in het strafrecht*
15. A. Böcker en A.B. Terlouw (red.), *De gelaagdheid van de vreemdelingenregeling in historisch en vergelijkend perspectief*

* Bezoek www.kluwerstaatsenbestuursrecht.nl/categorie/boeken/ster voor meer informatie over deze serie.

Serie Staat en Recht

16. P.H.P.H.M.C. van Kempen, C.J.M. Klaassen, R.J.N. Schlössels, J.J. Dammingh (red.), *Hoger beroep: renovatie en innovatie. Het appel in het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht*
17. S.D.P. Koe, *Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. Een onderzoek naar de effectiviteit van het beheerplan, mede in relatie tot andere planfiguren in het omgevingsrecht*
18. P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregulering van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisgebruik voor recreatief gebruik*
19. R. Kuiper, *Vormfouten. Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken*
20. A.G.D. Overmars, *Codes en convenanten: (zelf)regulering van studentenmigratie naar Europa*